

# Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning

*Slutbetänkande av Utredningen om  
anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning*

*Stockholm 2025*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2025:17**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1151-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1152-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Peter Kullgren

Den 8 juni 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag för att anpassa svensk rätt till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (dir. 2023:82).

Hovrättsrådet Anna Tiberg förordnades den 14 augusti 2023 att vara särskild utredare. Samma dag förordnades kanslirådet Lena Bruce att vara huvudsekreterare och föredraganden Sigrid Malmström samt hovrättsassessorn Maria Snöberg som sekreterare i utredningen. Maria Snöberg entledigades den 1 april 2024. Den 3 april 2024 förordnades kammarrättsfiskalen Sofia Olsson som sekreterare i utredningen.

Som experter att ingå i utredningen förordnades den 31 augusti 2023 juristen Helena Andreason (Lantbrukarnas riksförbund), miljömålssamordnaren Per Bodin (Statens jordbruksverk), hållbarhetschefen Åsa Domeij (Axfood), verksjuristen Lars Hansson (Skogsstyrelsen), vice ordföranden Anna Jamieson (Sveriges nötköttsproducenter), ansvarig bioenergifrågor Mårten Larsson (Skogsindustrierna), seniore rådgivaren Per Larsson (Världsnaturfonden), verksjuristen Malin Lundberg (Tullverket), departementssekreteraren Josefin Olsson (Klimat- och näringslivsdepartementet), rätts-sakkunniga Sanna Ordenius (Justitiedepartementet), sakkunnig tropisk skog Maria Rydlund (Naturskyddsföreningen), juristen Jonas Rydström (Södra Skogsägarna), handläggaren Lars-Olof Sarenmark (Naturvårdsverket), departementssekreteraren Pär-Olof Stål (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), näringspolitiska experten Sara Sundquist (Livsmedelsföretagen), förbundsjuristen Jenny Wik Karlsson (Svenska Samernas Riksförbund) och ämnes-

rådet Conny Öhman (Landsbygds- och infrastrukturdepartement). Den 23 januari 2024 förordnades statsinspektören Alexander Sobestiansky (Livsmedelsverket) som expert i utredningen.

Den 23 januari 2024 entledigades Sanna Ordenius. Samma dag förordnades rättssakkunniga Linn Lundmark som expert. Den 22 februari 2024 entledigades Mårten Larsson. Samma dag förordnades ansvarig skogspolitik EU och internationellt Emma Berglund som expert.

Härmed överlämnas slutbetänkandet *Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning* (SOU 2025:17). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2025

Anna Tiberg

/Lena Bruce  
Sigrid Malmström  
Sofia Olsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>Summary .....</b>	<b>23</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning .....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) ....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	42
1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) .....	43
1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) .....	45
<b>2 Uppdraget och dess genomförande.....</b>	<b>47</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Utredningens arbete .....	48
2.3 Förutsättningarna för utredningens arbete .....	49

<b>3</b>	<b>En ny EU-förordning om avskogningsfria leveranskedjor .....</b>	<b>53</b>
3.1	Bakgrund och syfte.....	53
3.2	Tillämpningsområde.....	54
3.3	Bedömning av länder .....	55
3.4	Verksamhetsutövarers och handlares skyldigheter.....	56
3.5	Uppdraget som behörig myndighet .....	64
3.6	Medlemsstaternas skyldigheter.....	71
3.7	Tullmyndigheternas roll.....	73
<b>4</b>	<b>Relevant lagstiftning enligt artikel 2.40.....</b>	<b>75</b>
4.1	Inledning och utredningens direktiv .....	75
4.2	Artikel 2.40 .....	76
4.3	Timmerförordningen .....	77
4.4	Kommissionens vägledande dokument.....	78
4.5	Utredningens utgångspunkter.....	79
4.5.1	Allmänna utgångspunkter .....	79
4.5.2	Inledande analys av artikel 2.40.....	80
4.6	Relevant lagstiftning enligt artikel 2.40.....	83
4.6.1	Markrättigheter .....	83
4.6.2	Miljöskydd.....	87
4.6.3	Skogsrelaterade regler .....	95
4.6.4	Tredje parts rättigheter .....	98
4.6.5	Arbetstagares rättigheter .....	100
4.6.6	Mänskliga rättigheter .....	102
4.6.7	Principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke.....	105
4.6.8	Skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser .....	107

<b>5</b>	<b>Bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse .....</b>	<b>111</b>
5.1	Utredningens uppdrag .....	111
5.2	Andra EU-rättsakter .....	112
5.3	Risiklassificering .....	113
5.4	Avskogningsfri .....	115
5.5	Avskogning .....	115
5.5.1	Bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning .....	116
5.6	Behov av bestämmelser som motverkar avskogning .....	119
5.6.1	Förekomst av avskogning, tillgången på jordbruksmark och produktionstrender i Sverige .....	120
5.6.2	Utredningens överväganden .....	122
5.7	Skogsförstörelse .....	126
5.8	Bestämmelser i svensk rätt som kan motverka skogsförstörelse .....	137
5.8.1	Det svenska skogsbruket .....	139
5.9	Behov av bestämmelser som motverkar skogsförstörelse .....	152
5.9.1	I vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum ...	152
5.9.2	Produktionstrenden för relevanta råvaror och relevanta produkter .....	157
5.9.3	Lagstiftning och effektiva åtgärder .....	158
5.9.4	Tillgängliggörande av relevanta uppgifter .....	159
5.9.5	Bedömning .....	160
5.10	Förslag till nya regler för att motverka skogsförstörelse ...	164
5.10.1	Vilken typ av avverkningar bör en reglering fokusera på? .....	164
5.10.2	Avverkning i urskog .....	166
5.10.3	Avverkning i naturligt förnygrad skog .....	182
5.11	Behov av att införa vissa definitioner .....	189
5.12	Behov av sanktioner .....	190

<b>6</b>	<b>Behovet av kompletterande regelverk .....</b>	<b>195</b>
6.1	En ny lag ska komplettera avskogningsförordningen .....	195
6.1.1	En ny lag .....	195
6.1.2	Ord och uttryck .....	196
6.1.3	Hänvisning .....	198
6.2	Behovet av andra författningsändringar .....	200
6.3	Ikraftträdande .....	200
<b>7</b>	<b>Kontroll .....</b>	<b>203</b>
7.1	Inledning och utredningens direktiv .....	203
7.2	Behörig myndighet enligt avskogningsförordningen.....	204
7.3	Den behöriga myndighetens uppgifter .....	205
7.4	Den behöriga myndighetens befogenheter.....	209
7.4.1	Rätt till upplysningar och tillträde .....	209
7.4.2	Omhändertagande av relevanta råvaror och produkter .....	212
7.4.3	Förelägganden, förbud och vite .....	221
7.5	Hjälp av Polismyndigheten .....	224
7.6	Rätt att återkräva kostnader.....	225
<b>8</b>	<b>Sanktioner och förverkande.....</b>	<b>229</b>
8.1	Utredningens direktiv .....	229
8.2	Artikel 25 i avskogningsförordningen .....	230
8.2.1	Medlemsstaternas skyldigheter .....	230
8.3	Det nya miljöbrottsdirektivet.....	232
8.3.1	Bakgrund.....	232
8.3.2	Närmare om artikel 3 – Straffbara gärningar.....	232
8.3.3	Andra bestämmelser av relevans i direktivet .....	233
8.4	Förpliktelser enligt avskogningsförordningen .....	236
8.5	Rättsliga utgångspunkter .....	238
8.5.1	Straffrättsliga sanktioner .....	238
8.5.2	Administrativa sanktioner .....	243



8.5.3	Sanktioner i närliggande lagstiftning.....	244
8.6	Överväganden vid val av sanktion.....	247
8.6.1	Kriminalisering .....	247
8.6.2	Alternativ till kriminalisering.....	248
8.7	Vilka sanktioner överväger andra medlemsstater att införa? .....	250
8.8	Det krävs bestämmelser om sanktioner .....	251
8.8.1	Allmänna utgångspunkter .....	252
8.9	Vilka överträdelser bör sanktioneras och hur?.....	256
8.9.1	Artikel 3 bör straffsanktioneras.....	257
8.9.2	Sanktionering av övriga överträdelser .....	258
8.10	Sanktionering av artikel 3 .....	267
8.10.1	Förhållandet mellan avskogningsförordningen och miljöbrottsdirektivet .....	268
8.10.2	Den brottsliga gärningen .....	274
8.10.3	Dynamisk eller statisk hänvisning.....	282
8.10.4	Subjektiva rekvisit.....	282
8.10.5	Gradindelning och straffskala.....	286
8.10.6	Företagsbot .....	289
8.10.7	Ringa fall .....	290
8.10.8	Försvårande och förmildrande omständigheter ..	292
8.10.9	Osjälvtändiga brottsformer .....	295
8.10.10	Brottskonkurrens .....	297
8.11	Sanktionsavgifter.....	299
8.11.1	Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter .....	299
8.11.2	Avgiftsskyldighetens omfattning .....	300
8.11.3	Sanktionsavgiftens storlek .....	302
8.11.4	Sanktionsavgifterna bör differentieras .....	305
8.11.5	Förhöjd avgift i vissa fall .....	310
8.11.6	Beslut om sanktionsavgift och verkställighet .....	311
8.12	Förhållandet mellan straff respektive sanktionsavgift och vite .....	314
8.13	Förverkande .....	315

8.14	Offentlig upphandling och upphandling av koncessioner.....	316
8.15	Uteslutande från offentlig finansiering.....	318
8.16	Övriga förbud enligt artikel 25.....	321
<b>9</b>	<b>Tullverkets befogenheter.....</b>	<b>323</b>
9.1	Inledning och utredningens direktiv.....	323
9.2	Tullverkets befogenheter enligt befintlig lagstiftning.....	323
9.3	Tullmyndigheternas roll enligt avskogningsförordningen .....	328
9.4	Inga ytterligare befogenheter behövs.....	330
<b>10</b>	<b>Sekretess och uppgiftslämnande mellan myndigheter ..</b>	<b>335</b>
10.1	Utredningens direktiv.....	335
10.2	Offentlighet och sekretess.....	336
10.2.1	Statliga myndigheters tillsynsverksamhet m.m. ...	336
10.2.2	Sekretess enligt timmerförordningen .....	338
10.2.3	Sekretess vid tillsyn, utredning och planering hos Skogsstyrelsens enligt avskogningsförordningen .....	339
10.3	Uppgiftslämnande mellan myndigheter.....	341
10.3.1	Informationsutbyte och överföring av sekretess.....	341
10.3.2	Samarbete och informationsutbyte enligt avskogningsförordningen .....	345
10.3.3	Tullverkets tillhandahållande av information till Skogsstyrelsen.....	347
10.3.4	Överföring av sekretess mellan Tullverket och Skogsstyrelsen .....	349
10.4	Avskogningsförordningen och miljöinformationsdirektivet.....	353
10.4.1	Tillhandahållande av information enligt avskogningsförordningen .....	353
10.4.2	Miljöinformationsdirektivet.....	354

10.4.3	Sekretess och miljöinformationsdirektivet .....	356
10.5	Det bör införas ett skydd för vissa identitetsuppgifter .....	358
<b>11</b>	<b>Finansiering av kontrollerna .....</b>	<b>365</b>
11.1	Inledning och utredningens direktiv .....	365
11.2	Kontrollförfarandet .....	366
11.2.1	Kontrollen enligt timmerförordningen.....	366
11.2.2	Kontrollen enligt avskogningsförordningen .....	366
11.2.3	Omfattning av kontrollerna i Sverige.....	369
11.3	Finansiering av tillsyn .....	370
11.3.1	Anslagsfinansierad tillsyn .....	371
11.3.2	Kontroller som finansieras av avgifter .....	372
11.4	För- och nackdelar med finansiering via anslag respektive avgifter .....	374
11.4.1	Anslagsfinansierad kontroll .....	375
11.4.2	Kontroll finansierad genom avgifter .....	376
11.5	Olika modeller för avgiftsuttag.....	376
11.5.1	Avgift för faktiskt genomförda kontroller .....	376
11.5.2	Årlig kontrollavgift .....	377
11.6	Andra medlemsstaters finansiering av kontroll .....	378
11.7	Kontrollen enligt avskogningsförordningen bör vara avgiftsfinansierad .....	379
11.7.1	Bör kontrollen finansieras genom anslag eller genom avgifter? .....	379
11.7.2	Planerade kontroller .....	382
11.7.3	Uppföljande och händelsestyrda kontroller .....	396
11.7.4	Preliminära kostnadsnivåer .....	398
<b>12</b>	<b>Rätten till rättslig prövning .....</b>	<b>401</b>
12.1	Inledning och utredningens direktiv .....	401
12.2	Beslut och handlingar enligt avskogningsförordningen .....	402
12.3	Överklagbarhet och rätt att överklaga enligt nationell rätt.....	405

12.3.1	Förvaltningslagen.....	405
12.3.2	Miljöbalken.....	409
12.3.3	Århuskonventionen .....	410
12.4	Rätten att överklaga.....	415
<b>13</b>	<b>Förslagets konsekvenser.....</b>	<b>423</b>
13.1	Inledning.....	423
13.2	Förslagen.....	425
13.2.1	Syftet med förslagen .....	425
13.2.2	Vilka berörs av förslagen .....	427
13.2.3	Alternativa lösningar.....	428
13.2.4	Överensstämmelse med EU-rätten.....	429
13.2.5	Behov av speciella informationsinsatser .....	430
13.3	Konsekvenser för den behöriga myndigheten .....	430
13.4	Konsekvenser för företag.....	432
13.4.1	Avgifter.....	432
13.4.2	Ändringar i skogsvårdslagen .....	434
13.4.3	Övriga förslag.....	436
13.5	Sociala och miljömässiga konsekvenser .....	436
13.6	Påverkan på konkurrensförhållanden.....	436
13.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	437
13.8	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	437
13.9	Konsekvenser för rättsväsendet.....	437
13.10	Inga andra relevanta konsekvenser .....	438
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>439</b>
14.1	Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning.....	439
14.2	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) .....	458

14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	461
-------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**Särskilda yttranden ..... 463**

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:82 .....	479
Bilaga 2	EU:s avskogningsförordning .....	497
Bilaga 3	Förordning om ändring av EU:s avskogningsförordning vad gäller tillämpningsdatum .....	539
Bilaga 4	Utformning av sanktionsavgifterna.....	543



# Sammanfattning

## Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag är att lämna förslag för att anpassa svensk lagstiftning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010, här kallad avskogningsförordningen. Förslagen ska syfta till att regelverket följs på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt och att hela Sverige kan anses vara ett lågriskland i förordningens mening, samtidigt som administrativa kostnader minimeras och jord- och skogsbrukets konkurrenskraft upprätthålls.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen bland annat föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga eller lämpliga för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen och identifiera vilken lagstiftning i Sverige som är relevant för att råvaror och produkter som produceras i Sverige ska uppfylla avskogningsförordningens krav för att få säljas på den inre marknaden eller exporteras. Utredningen ska vidare identifiera vilka bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och skogsförstörelse och vid behov föreslå nya regler samt lämna de förslag som bedöms lämpliga för att anpassa svensk rätt till sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen.

## Avskogningsförordningen

Avskogningsförordningen är en marknadsreglerande lagstiftning som vilar på en miljörättslig grund. Förordningens bestämmelser syftar till att minimera EU:s bidrag till avskogning och skogsför-

störelse världen över, och på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen samt minska EU:s bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald.

Genom avskogningsförordningen blir det förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi (relevanta råvaror) samt sådana produkter som anges i förordningens bilaga 1 och som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror (relevanta produkter) på EU:s inre marknad, eller exportera dem från unionen, om de inte är avskogningsfria, har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet och omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet. Förordningen innehåller även bestämmelser som ger fysiska och juridiska personer rätt att, till den behöriga myndigheten, lämna in väl underbyggda synpunkter när de anser att en verksamhetsutövare eller handlare inte efterlever förordningen.

Avskogningsförordningen ska tillämpas i Europeiska unionen från och med den 30 december 2025 förutom för mikroföretag och små företag som omfattas av förordningen först från och med den 30 juni 2026.

Avskogningsförordningen överlämnar vissa frågor till medlemsstaterna att reglera i nationell rätt. Varje enskild medlemsstat är bland annat skyldig att införa ett sanktionssystem för överträdelser och bristande efterlevnad av förordningen och säkerställa att den behöriga myndigheten har effektiva och ändamålsenliga befogenheter. Medlemsstaterna ska vidare säkerställa en rätt till effektiva rättsmedel. Utredningen föreslår att sådana bestämmelser samlas i en särskild lag, fortsättningsvis kallad kompletteringslagen.

## Relevant lagstiftning

För att det ska vara tillåtet att släppa ut, tillhandahålla eller exportera relevanta råvaror eller produkter enligt artikel 3 i avskogningsförordningen är det ett krav att dessa har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet. Vad som är relevant lagstiftning definieras närmare i artikel 2.40 i förordningen. En del av utredningens uppdrag har varit att analysera vilka lagar som kan anses vara relevant lagstiftning i Sverige i fråga om produktion av



trä samt uppfödning av nötkreatur. Utredningens analys finns i kapitel 4.

## Bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse

Genom avskogningsförordningen inrättas ett system för bedömning av länder eller delar av länder som placeras i någon av riskkategorierna hög, normal eller låg risk. Riskbedömningen rör huvudsakligen frågan om produktionen av relevanta råvaror inom landet leder till avskogning eller skogsförstörelse. Utredningen har bland annat haft i uppdrag att identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och skogsförstörelse. Därtill har utredningen haft i uppdrag att ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka avskogning och skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela landet betraktas som ett lågriskland enligt förordningen och lämna nödvändiga författningsförslag.

För Sveriges vidkommande gör utredningen bedömningen att det inte finns något behov av att införa nya regler som motverkar *avskogning* för att hela landet ska betraktas som ett lågriskland. Däremot föreslår utredningen att det bör införas nya regler som motverkar *skogsförstörelse*.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i skogsvårdslagen om att den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om en föryngringsavverkning ska ske i en urskog. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att föryngringsavverka urskogar med hänsyn till de särskilda värden som finns i dessa skogar, värden som går förlorade vid en sådan avverkning. Eftersom det med nuvarande regelverk och prioritering för områdesskydd i skog dock inte går att helt utesluta att en avverkning kan tillåtas i en urskog ska detta kompletteras med en skyldighet för skogsmarkens ägare att ange vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog. Det ska vidare införas en bestämmelse i skogsvårdslagen om att den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det tidigare inte har varit skogsplantage ska anmäla detta till Skogsstyrelsen. Den som inte fullgör dessa underrättelseskyldigheter ska dömas till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

Utredningen föreslår vidare att det ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka att skogsförstörelse sker i urskog samt att det ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan om skogsplantage ska innehålla, förfarandet med anledning av en sådan anmälan och vilka hänsyn som krävs för att motverka skogsförstörelse med anledning av en sådan anmälan.

För att underlätta den praktiska tillämpningen av de bestämmelser som föreslås för att motverka skogsförstörelse föreslår utredningen att avskogningsförordningens definitioner av begreppen urskog, skogsplantage och skogsförstörelse ska införas i skogsvårdslagen.

## Den behöriga myndigheten

I delbetänkandet *Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning* (SOU 2023:77) föreslog utredningen att Skogsstyrelsen ska utses till behörig myndighet i Sverige. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå vilka befogenheter den behöriga myndigheten ska ha och att ta ställning till om möjligheten att återkräva kostnader enligt artikel 20 i avskogningsförordningen bör utnyttjas.

Avskogningsförordningen är ett komplext regelverk som omfattar ett brett spann av olika branscher i flera handelsled. Överträdelse och bristande efterlevnad kan leda till stora konsekvenser för verksamhetsutövaren eller handlaren. Utredningen föreslår därför att den behöriga myndigheten genom rådgivning, information och annat stöd ska underlätta för den enskilda att fullgöra sina skyldigheter enligt regelverket.

För att den behöriga myndigheten ska kunna utföra kontroller enligt förordningen föreslår utredningen att myndigheten, på begäran ska få upplysningar och ta del av handlingar av de verksamhetsutövare eller handlare som kontrolleras samt få tillträde till de lokaler, områden och andra utrymmen som kontrollerna avser. Den behöriga myndigheten ska även få göra undersökningar och ta prover av relevanta råvaror och produkter. Den behöriga myndigheten ska vidare kunna omhänderta relevanta råvaror och produkter om det är uppenbart att de inte uppfyller kraven i förordningen.

Utredningen föreslår att ett sådant omhändertagande inte får vara längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex månader. Utredningen föreslår vidare att den behöriga myndigheten ska ha möjlighet att återkräva kostnader för tillfällig lagring av sådana relevanta produkter som inte uppfyller kraven i förordningen.

Den behöriga myndigheten ska vidare få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att regelverket följs. Sådana förelägganden och förbud ska kunna förenas med vite. Den behöriga myndigheten får dock inte förelägga någon vid vite att medverka i en utredning av en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne. Om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att en kontroll inte kan utföras utan en polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) får den behöriga myndigheten begära sådan hjälp av Polismyndigheten.

Utredningen bedömer att den behöriga myndighetens kontrollverksamhet ska finansieras genom avgifter. Därför föreslås att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för den behöriga myndighetens kostnader för kontroll.

För att den behöriga myndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn över de verksamhetsutövare och handlare som omfattas av avskogningsförordningens krav kommer myndigheten att behöva ta del av uppgifter och handlingar som bland annat rör tillsynsobjektens affärs- eller driftsförhållanden. Utredningen föreslår att det bör råda sekretess för sådana uppgifter som den behöriga myndigheten tar del av och som rör enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Det ska vidare råda sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Den föreslagna sekretessen ska dock inte gälla den behöriga myndighetens beslut.

Utredningen föreslår vidare att det ska råda sekretess för uppgifter som avslöjar identiteten på en sådan person som har lämnat in en väl underbyggd synpunkt om misstänkt bristande efterlevnad av avskogningsförordningen eller som har utfört utredningar som ligger till grund för en sådan synpunkt, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs.

Beslut som den behöriga myndigheten meddelar med stöd av avskogningsförordningen, kompletteringslagen eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den behöriga myndigheten får dock bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgifter. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

## Sanktioner

I utredningens uppdrag har även ingått att föreslå nationella regler om sanktioner vid överträdelser eller bristande efterlevnad av avskogningsförordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det är verksamhetsutövare och handlare, det vill säga både fysiska och juridiska personer som kan bli föremål för sanktionerna.

Utredningen föreslår att överträdelser av artikel 3, som är den centrala förpliktelsen för förordningens tillämpning ska straffsanktioneras. Härvid har utredningen beaktat kraven i det nya miljöbrottsdirektivet.

Straffskalan för brott av normalgraden föreslås vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott föreslås straffskalan vara fängelse i lägst sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art, särskilt om det har påverkat eller kunnat påverka ett skyddat område. Vid ringa brott ska dock inte dömas till ansvar.

Utredningen föreslår vidare det ska införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om administrativa sanktionsavgifter. Enligt bemyndigandet kan regeringen meddela föreskrifter om sanktionsavgift för den som har tillhandahållit relevanta produkter på marknaden i strid med skyldigheterna för små och medelstora handlare enligt avskogningsförordningen. Detsamma gäller för den som släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem i strid med skyldigheterna för ombud enligt avskogningsförordningen. Regeringen kan vidare

besluta att en sanktionsavgift ska tas ut av den som åsidosätter skyldigheten att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet enligt förordningen och årligen se över detta. Slutligen ska en sanktionsavgift kunna utformas för fall där verksamhetsutövare använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha uppfyllt skyldigheten att förvissa sig om att de relevanta råvarorna eller produkterna kommer från länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg enligt förordningen. En avgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett av oaktsamhet eller uppsåtligen, det vill säga ett strikt ansvar ska gälla. Om det är oskäligt ska någon sanktionsavgift inte tas ut.

Sanktionsavgifternas storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor eller, vid allvarliga och upprepade överträdelser, högst fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen året före beslutet om sanktionsavgift. När regeringen meddelar föreskrifter om avgifternas storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är, betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, och den vinst som näringsidkaren har gjort med anledning av överträdelsen.

Utredningen har identifierat ett antal skyldigheter där det framstår som mer lämpligt att sanktionera överträdelser med vite. Det rör bland annat skyldigheten för ombud att på begäran lämna en kopia på fullmakten till de behöriga myndigheterna, skyldigheten att årligen offentligt rapportera om sitt system, samt kravet på vad denna rapportering ska innehålla. Även överträdelser av skyldigheten att vidarebefordra relevant information enligt artikel 13 bör sanktioneras med vite. Vidare bör den behöriga myndigheten vid vite kunna förelägga verksamhetsutövare och handlare att åtgärda mindre brister när det gäller till exempel systemet för tillbörlig aktsamhet, informationskravet, riskbedömningen och riskreducerande åtgärder om bristerna inte är sådana att de aktualiserar straff eller utdömmande av sanktionsavgift.



# Summary

## **The Inquiry's remit**

The Inquiry's remit is to submit proposals to adapt Swedish legislation to Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010, hereinafter referred to as the 'Deforestation Regulation'. The proposals should aim to ensure that the regulatory framework is complied with in a cost-effective and legally certain manner and that the whole of Sweden is considered as a low risk country as defined by the Regulation, while minimising administrative costs and maintaining the competitiveness of agriculture and forestry.

Under its terms of reference, the Inquiry will propose legislative amendments deemed necessary or appropriate to adapt Swedish law to the Deforestation Regulation and identify which legislation in Sweden is relevant to ensure that commodities and products produced in Sweden meet the requirements of the Deforestation Regulation to be sold on the single market or exported. The Inquiry will also identify which provisions of Swedish law counteract deforestation and forest degradation and, if necessary, propose new rules and make any proposals deemed appropriate to adapt Swedish law to the penalty provisions in the Deforestation Regulation.

## **The Deforestation Regulation**

The Deforestation Regulation is a piece of market-regulating legislation based on environmental law. The provisions of the Regulation aim to minimise the EU's contribution to deforestation and

forest degradation worldwide, thus helping to reduce global deforestation and reducing the EU's contribution to greenhouse gas emissions and global biodiversity loss.

The Deforestation Regulation prohibits the placing or making available of cattle, cocoa, coffee, oil palm, soy, wood and rubber commodities ('relevant commodities'), and products listed in Annex 1 of the Regulation that contain, have been fed with or have been produced using relevant commodities ('relevant products') on the EU single market, or their export from the Union, unless they are deforestation-free, have been produced in accordance with the relevant legislation of the country of production and are subject to a due diligence statement. The Regulation also contains provisions allowing natural and legal persons to submit substantiated comments to the competent authority when they believe that an operator or trader is not complying with the Regulation.

The Deforestation Regulation will apply in the EU from 30 December 2025 with the exception of small and micro enterprises to which the Regulation will apply from 30 June 2026.

The Deforestation Regulation leaves certain issues to Member States to regulate in national law. Each Member State is required to establish a system of penalties for infringements and non-compliance with the Regulation and to ensure that the competent authority has effective and appropriate powers. Member States must also ensure the right to effective legal remedies. The Inquiry proposes that such provisions be compiled in a special act, referred to below as the 'Supplementary Act'.

## Relevant legislation

For it to be permissible to place, supply or export relevant commodities or products under Article 3 of the Deforestation Regulation, such commodities or products must have been produced in accordance with the relevant legislation of the country of production. Relevant legislation is further defined in Article 2(40) of the Regulation. Part of the Inquiry's remit has been to analyse which laws can be considered relevant legislation in Sweden with regard to the production of wood and the rearing of cattle. The Inquiry's analysis can be found in Chapter 4.



## Provisions to counteract deforestation and forest degradation

The Deforestation Regulation establishes a system for assessing countries or parts of countries defined as high, normal or low risk. The risk assessment mainly concerns whether the production of relevant commodities domestically leads to deforestation or forest degradation. The Inquiry has been tasked with identifying provisions in Swedish law that counteract deforestation and forest degradation. In addition, the Inquiry has been tasked with considering whether new rules to counteract deforestation and forest degradation in Sweden are needed to ensure that the whole country is regarded as low risk under the Regulation and submitting necessary legislative proposals.

As far as Sweden is concerned, the Inquiry considers that there is no need to introduce new rules that counteract *deforestation* for the whole country to be regarded as a low risk country. However, the Inquiry does propose that new rules to counteract *forest degradation* should be introduced.

The Inquiry therefore proposes the introduction of a provision in the Forestry Act requiring owners of productive forest land to notify the Swedish Forest Agency if regeneration logging in a primary forest is planned. In the Inquiry's view, regeneration logging of primary forests is inappropriate due to the special value of such forests that is lost due to such logging. However, since current regulations and prioritisation for site protection in forests cannot entirely exclude allowing logging in primary forests, they must be supplemented by an obligation for forest landowners to state what they intend to do to counteract forest degradation in such forest. A provision should also be introduced in the Forestry Act to the effect that anyone who intends to establish a plantation forest on forest land where there has not previously been a plantation forest must notify the Swedish Forest Agency. Anyone who fails to comply with these notification obligations should be liable to a fine. In instances of less serious breaches, however, offenders should not be held liable.

The Inquiry also proposes the introduction of an authorisation for the Government or the authority designated by the Government to issue regulations on regeneration measures necessary to counteract forest degradation in primary forests and that an autho-

risation be introduced for the Government or the authority designated by the Government to issue detailed regulations on the information that a notification of a plantation forest must contain, the procedure for such a notification and the considerations required to counteract forest degradation as a result of such a notification.

To facilitate the practical application of the provisions proposed to combat forest degradation, the Inquiry proposes that the definitions of the terms ‘primary forest’, ‘plantation forest’ and ‘forest degradation’ in the Deforestation Regulation be introduced into the Forestry Act.

### **The competent authority**

In its interim report, *Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning* (‘Competent authority under the EU Deforestation Regulation’) (SOU 2023:77), the Inquiry proposed that the Swedish Forest Agency be appointed as the competent authority in Sweden. The Inquiry has also been tasked with proposing what powers the competent authority should have and considering whether the possibility of recovering costs under Article 20 of the Deforestation Regulation should be utilised.

The Deforestation Regulation is a complex regulatory framework that covers a wide range of different industries at several levels of trade. Infringements and non-compliance may have severe consequences for the operator or trader. The Inquiry therefore proposes that the competent authority, through advice, information and other support, make it easier for individuals to fulfil their obligations under the regulatory framework.

To enable the competent authority to carry out checks in accordance with the Regulation, the Inquiry proposes that the authority, on request, receive information and access documents from operators or traders being checked, and have access to the premises, areas and other locations to which checks relate. The competent authority should also be allowed to carry out investigations and take samples of relevant commodities and products. Furthermore, the competent authority must be able to seize relevant commodities and products if it is clear that they do not comply with the

requirements of the Regulation. The Inquiry proposes that such seizures not be longer than necessary and in any case not longer than a period of six months. The Inquiry also proposes that the competent authority have the option to recover costs for temporary storage of such relevant products that do not comply with the requirements of the Regulation.

The competent authority must also be able to issue the injunctions and prohibitions necessary to ensure compliance with the regulatory framework. It should be possible to impose a fine in conjunction with such orders or prohibitions. However, the competent authority may not force anyone (with financial penalties) to participate in an investigation into an act that may result in a penalty or fine being imposed on them. If, due to special circumstances, there are reasons to believe that a check cannot be carried out without the special powers of a police officer under Section 10 of the Police Act (1984:387), the competent authority may request such assistance from the Swedish Police Authority.

The Inquiry considers that the competent authority's checks should be financed by fees. The Inquiry therefore proposes that the Government, or the authority appointed by the Government, be allowed to issue regulations regarding fees for the costs for checks incurred by the competent authority.

To enable the competent authority's effective supervision of operators and traders subject to the requirements of the Deforestation Regulation, it will need to consult information and documents relating to the business or operating conditions of the supervised entities. The Inquiry proposes that information that the competent authority receives and that relates to an individual's business or operating conditions, inventions or research results be classed as confidential if it can be assumed that the individual will suffer damage if such information is disclosed. Information on other financial or personal circumstances of the individual who has entered into a business or similar relationship with the individual who is the subject of the authority's activities must also be treated as confidential. However, the proposed confidentiality should not apply to decisions taken by the competent authority.

The Inquiry also proposes that information that may reveal the identity of a person who has submitted a substantiated concern on suspected non-compliance with the Deforestation Regulation or

who has carried out investigations that form the basis for such a concern should be treated as confidential, if it can be assumed that the person could suffer loss or harm if such information is disclosed.

Decisions issued by the competent authority pursuant to the Regulation, the Supplementary Act or the regulations issued pursuant to the Act may be appealed to an administrative court. The competent authority may determine that its decisions are to have immediate effect even if an appeal is lodged against such decisions. However, this does not apply to decisions relating to penalties. Appeals to the administrative court of appeal will only be allowed if leave to appeal has been granted.

## Penalties

The Inquiry's remit has also included proposing national rules on penalties for infringements or non-compliance with the Deforestation Regulation. These penalties must be effective, proportionate and dissuasive. It is operators and traders, i.e., natural and legal persons, who may be subject to penalties.

The Inquiry proposes that infringements of Article 3, which is the main obligation for the application of the Regulation, be penalised. In doing so, the Inquiry has considered the requirements of the new Environmental Crime Directive.

The penalty proposed for ordinary offences is a fine or a maximum of two years' imprisonment. For gross offences, the punishment is imprisonment for a minimum of six months and a maximum of eight years. When assessing the severity of an offence, particular consideration must be given to whether the offence was part of a crime committed extensively, systematically and over an extended period of time, or caused, or could have caused, extensive or severe damage, especially if it has affected or could have affected a protected area. In the case of minor offences, however, no liability should be imposed.

The Inquiry also proposes introducing an authorisation for the Government to issue regulations on administrative penalty fines. Under this authorisation, the Government could issue regulations on penalties for those who have made relevant products available

on the market in breach of the obligations for small and medium-sized traders under the Regulation. The same applies to anyone placing or making available relevant products on the market or exporting them in breach of the obligations of authorised representatives under the Deforestation Regulation. The Government could also decide to impose fines on those who fail to comply with the obligation to establish a due diligence system under the Regulation and review this annually. Finally, it should be possible to formulate fines for cases where operators exploit the simplified due diligence requirements without having fulfilled the obligation to ascertain that relevant commodities or products originate from countries or parts of countries classed as low risk under the Regulation. A fine should be imposed even if an infringement is unintentional or due to negligence, i.e., strict liability should apply. If it is unreasonable, no administrative penalty fine should be imposed.

The size of the fine should be set out in the Government's regulations and amount to at least SEK 1 000 and no more than SEK 1 000 000 or, in the case of serious and repeated infringements, no more than 4 per cent of a trader's annual turnover within the EU in the year preceding the decision to impose the fine. When the Government issues regulations on the size of fines, the seriousness of the infringement must be considered, the significance of the provision to which an infringement relates, and the profit made by the trader as a result of the infringement.

The Inquiry has identified a number of obligations where it seems more appropriate to sanction infringements with a conditional fine. These include the obligation for authorised representatives to provide a copy of a power of attorney to the competent authorities upon request, the obligation to report publicly on their systems on an annual basis and the requirements for that reporting. Infringements of the obligation to transmit relevant information under Article 13 should also be sanctioned with conditional fines. Furthermore, the competent authority should be able to order, under penalty of a fine, operators and traders to remedy minor deficiencies relating, for example, to due diligence systems, the information requirement, the risk assessment and mitigating measures where deficiencies are not such as to give rise to penalties or the imposition of administrative penalty fines.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (EU:s avskogningsförordning), och

2. förordningar som meddelats med stöd av EU:s avskogningsförordning.

### Uttryck i lagen

2 § I denna lag betyder följande uttryck samma sak som i EU:s avskogningsförordning:

- avskogningsfri,
- förklaring om tillbörlig aktsamhet,
- handlare,
- relevant lagstiftning,
- relevanta produkter,
- relevanta råvaror,
- tillbörlig aktsamhet, och
- verksamhetsutövare.

## Behörig myndighet

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer är behörig myndighet enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och enligt denna lag.

## Kontroll

4 § Den behöriga myndigheten ska utöva kontroll av

1. att de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna följs, och
2. att denna lag, de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen följs.

5 § Den behöriga myndigheten ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

6 § Den behöriga myndigheten har i den utsträckning som behövs för kontrollen rätt att

1. på begäran få upplysningar, ta del av handlingar och register, och
  2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet kontrollen avser och där göra undersökningar och ta prover av relevanta råvaror och relevanta produkter.
- Rätten till tillträde gäller inte bostäder.

7 § Den behöriga myndigheten får ta hand om relevanta råvaror och produkter om det är uppenbart att dessa inte uppfyller kraven i EU:s avskogningsförordning.

Ett sådant omhändertagande får inte vara längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex månader.



## Förelägganden och förbud

8 § Utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får den behöriga myndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna ska följas.

## Vite

9 § Förelägganden eller förbud enligt 8 § eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får förenas med vite.

Den behöriga myndigheten får dock inte förelägga någon vid vite att medverka i en utredning av en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne.

## Rätt att återkräva kostnader

10 § Den behöriga myndigheten får återkräva kostnader för tillfällig lagring som uppstår till följd av ett omhändertagande enligt 7 §.

## Hjälp av Polismyndigheten

11 § Polismyndigheten ska på begäran av den behöriga myndigheten lämna den hjälp som behövs för att

1. utöva kontroll enligt 4 §, eller

2. verkställa beslut enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Hjälp får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

## Avgifter

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för den behöriga myndighetens kostnader för kontroll enligt

1. denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och
2. de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

## Straff

13 § För brott mot EU:s avskogningsförordning döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 3 jämförd med artikel 2 i förordning (EU) 2023/1115, i den ursprungliga lydelsen, att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror eller relevanta produkter om de inte

1. är avskogningsfria,
2. omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet, och
3. har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet i fråga om
  - a) tillstånd eller godkännande,
  - b) anmälan eller underrättelse till myndighet eller föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse,
  - c) villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
  - d) bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter,
  - e) tillstånd eller förbud när det gäller export, eller
  - f) krav på samråd med urfolk.

14 § Är brott som avses i 13 § grovt, döms för grovt brott mot EU:s avskogningsförordning till fängelse i lägst sex månader och högst åtta år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art, särskilt om det har påverkat eller kunnat påverka ett skyddat område.

15 § Är brott som avses i 13 § att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar.

16 § För försök till uppsåtligt grovt brott mot EU:s avskogningsförordning döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

17 § Det får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

18 § Om en gärning är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken får inte dömas till ansvar enligt 13–14 §§.

## Sanktionsavgifter

19 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. tillhandahåller relevanta produkter på marknaden i strid med skyldigheterna för små och medelstora handlare enligt EU:s avskogningsförordning,

2. släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem i strid med skyldigheterna för ombud enligt EU:s avskogningsförordning,

3. åsidosätter skyldigheten att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över det enligt EU:s avskogningsförordning, eller

4. använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha förvissat sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg enligt EU:s avskogningsförordning.

Sanktionsavgifternas storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till antingen

1. minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor, eller

2. vid allvarigare och upprepade överträdelser, högst fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen året före beslutet om sanktionsavgift.

När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till

1. hur allvarlig överträdelsen är,
2. betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, och
3. den vinst som näringsidkaren har gjort med anledning av överträdelsen.

**20 §** Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid denna prövning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

**21 §** Den behöriga myndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

**22 §** Innan den behöriga myndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen ägde rum får någon sanktionsavgift inte beslutas.

**23 §** Det får inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

**24 §** Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

**25 §** En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

## **Annan särskild rättsverkan**

**26 §** Den som har begått ett brott som avses i 14 § får, på yrkande av allmän åklagare, för en tid av högst 12 månader frångå sin rätt till en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner.

Särskild rättsverkan enligt denna paragraf får inte avse stöd, bidrag eller annan förmån som har beviljats en fysisk person för hans eller hennes privata behov.

## **Överklagande m.m.**

**27 §** Den behöriga myndigheten får bestämma att ett beslut av myndigheten enligt de EU-förordningar som anges i 1 § eller denna lag ska gälla omedelbart även om det överklagas. Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.

**28 §** Beslut av den behöriga myndigheten enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

Denna lag träder i kraft den 30 december 2025.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)<sup>1</sup>  
*dels* att 2, 6, 14 och 38 a §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 7 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>2</sup>

I denna lag avses med

1. skogsmark: mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder,

2. produktiv skogsmark: skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år,

3. skogligt impediment: improduktiv skogsmark och träd- och buskmark.

3. skogligt impediment: improduktiv skogsmark och träd- och buskmark,

4. urskog: *samma sak som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010,*

5. skogsplantage: *samma sak som i förordning (EU) 2023/1115,*

6. skogsförstörelse: *samma sak som i förordning (EU) 2023/1115.*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1993:553.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:662.

Med improduktiv skogsmark avses skogsmark som inte är produktiv skogsmark enligt definitionen i första stycket 2.

Med träd- och buskmark avses mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark enligt definitionen i första stycket 1, och som uppfyller minst ett av följande kriterier.

1. Träden har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än fem procent.

2. Den sammanlagda täckningen av träd och buskar högre än 0,5 meter är minst tio procent.

3. Förutsättningarna finns att nå gränsvärdena i 1 eller 2 utan produktionshöjande åtgärder.

### 6 §<sup>3</sup>

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första stycket.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka att skogsförstörelse sker i urskog.*

### 7 a §

*Den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det inte tidigare varit skogsplantage, ska anmäla detta till Skogsstyrelsen.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om*

*1. vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla,*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:890.

*2. förfarandet med anledning av en sådan anmälan, och*

*3. vilka hänsyn som krävs för att motverka skogsförstörelse med anledning av en sådan anmälan.*

#### 14 §<sup>4</sup>

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, *och*

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker,

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen, *och*

*6. avverkning ska äga rum i en urskog och vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog.*

#### 38 a §<sup>5</sup>

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 7 § första stycket eller 11 §,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2010:930.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2022:726.



2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket eller 20 §,

3. inte fullgör underrättelse-skyldighet enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 §,

3. inte fullgör underrättelse-skyldighet enligt 7 a § eller enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 §,

4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 30 december 2025.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

att det ska införas en ny paragraf, 30 kap. 23 c § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 30 kap.

##### 23 c §

*Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 för uppgift som kan avslöja identiteten på en fysisk eller juridisk person som har lämnat in en väl underbyggd synpunkt om en verksamhetsutövares eller handlares bristande efterlevnad av bestämmelserna i förordningen, eller som har utfört utredningar som ligger till grund för en sådan synpunkt, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.*

---

Denna lag träder i kraft den 30 december 2025.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Häri genom föreskrivs att 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

15 §<sup>6</sup>

Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), *och*

5. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker),

5. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1, *och*

*6. en avverkning som avses i 1 ska ske i en urskog och vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog.*

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och en karta eller kartsnitt som visar området som omfattas av underrättelsen.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2014:1027.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och berörd fastighets beteckning samt en karta över det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets utlopp eller avslut markeras.

---

Denna förordning träder i kraft den 30 december 2025.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att det ska införas en ny punkt i bilagan av följande lydelse.

### Verksamheten består i

X. tillsyn, utredning och planering hos Skogsstyrelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 och lagen (2026:xxx) med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning.

### Särskilda begränsningar i sekretessen

Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

Sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifterna bör lämnas ut.

---

Denna förordning träder i kraft den 30 december 2025.



## 2 Uppdraget och dess genomförande

### 2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag består i att lämna förslag för att anpassa svensk rätt till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen). Förslagen ska syfta till att regelverket följs på ett kostnadseffektivt sätt och att hela Sverige kan anses vara ett lågriskland i förordningens mening, samtidigt som administrativa kostnader minimeras och jord- och skogsbrukets konkurrenskraft upprätthålls.

Genom avskogningsförordningen blir det förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi samt produkter som anges i bilaga 1 till förordningen och som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror på EU:s inre marknad, eller exportera dem från unionen, om de inte är avskogningsfria, har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet och omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet. Avskogningsförordningen ersätter Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen).

Enligt utredningens direktiv ska utredningen bland annat föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga eller lämpliga för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen. Utredningen ska vidare identifiera vilken lagstiftning i Sverige som är relevant för att råvaror och produkter som produceras i Sverige ska uppfylla

avskogningsförordningens krav för att få säljas på den inre marknaden eller exporteras samt identifiera vilka bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och skogsförstörelse och vid behov föreslå nya regler. Utredningen ska även lämna de förslag som bedöms vara lämpliga för att anpassa svensk rätt till sanktionsbestämelsen i avskogningsförordningen.

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens direktiv som bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade arbetet i augusti 2023. Utredningen överlämnade den 17 november 2023 delbetänkandet Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning (2023:77) till regeringen. I delbetänkandet föreslog utredningen att Skogsstyrelsen skulle utses till behörig myndighet enligt avskogningsförordningen. Regeringen utsåg den 1 februari 2024 Skogsstyrelsen till behörig myndighet.

Utredningen har sedan november 2023 arbetat med detta slutbetänkande. Under arbetet har utredningen inhämtat underlag i form av offentliga utredningar, propositioner, statistik och relevanta publikationer.

Till utredningen har utsetts en expertgrupp som har träffats vid sju tillfällen. Utredningen har vidare haft kontakter med företrädare för Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Livsmedelsverket, Statens energimyndighet, Kommerskollegium, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Sametinget, Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån, Naturvårdsverket, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och Tullverket. Utredningen har också inhämtat information och kunskap bland annat genom kontakter med företrädare för näringslivet samt relevanta branschaktörer.

Utredningen har följt det pågående arbetet med att genomföra avskogningsförordningen i andra medlemsstater, bland annat genom att ha direkta kontakter med representanter från Danmark, Finland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Spanien, Slovenien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike i fråga om bland annat relevant lagstiftning, utformningen av sanktioner och finansiering av kontroller. Parallellt med detta har utredningen dels bevakat arbetet i den europeiska flerpartsplattformen för att skydda och



återställa världens skogar,<sup>1</sup> dels följt arbetet i den informella arbetsgruppen inom EU där Belgien, Finland, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Ungern samt Generaldirektoratet för miljö vid kommissionen och FN:s miljöprogram (UNEP) deltar. Utredningen har också haft kontakt med kommissionen.

Utredningen har vid flera tillfällen samrått med andra utredningar, däribland Miljömålsberedningen (M 2010:04), Renmarks-kommittén (N 2021:02), Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04), 2024 års skogspolitiska utredning (Li 2024:02) och den bokstavsutredning som ska bistå Klimat- och näringslivsdepartementet i arbetet med att bland annat utreda, ta fram och bereda förslag till ändrade bestämmelser om nationell fridlysning.<sup>2</sup> Utredningen har även varit i kontakt med Klimat- och näringslivsdepartementet angående genomförandet av det nya miljöbrottsdirektivet.<sup>3</sup>

## 2.3 Förutsättningarna för utredningens arbete

Arbetet med det här betänkandet har pågått under en tid då det har förelegat stora oklarheter i fråga om hur centrala bestämmelser i avskogningsförordningen ska tolkas och hur regelverket ska tillämpas i praktiken. Det innebär att utredningen har haft i uppdrag att utreda konkreta frågeställningar utifrån ett i många fall otydligt men även i vissa fall föränderligt underlag.

De förslag och bedömningar utredningen lägger fram och de överväganden som görs i detta betänkande bör läsas i ljuset av de svårigheter detta har inneburit för utredningens arbete. Det är möjligt att vissa av förslagen behöver revideras utifrån att det framkommer ytterligare information som utredningen inte har haft tillgång till under arbetets gång. I detta avsnitt redovisas de förutsättningar som utredningen har arbetat under och som har inneburit särskilda svårigheter när det gäller de frågor som utredningen har behövt ta ställning till.

---

<sup>1</sup> Commission Expert Group/Multi-Stakeholder Platform on Protecting and Restoring the World's Forests, including the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation (E03282).

<sup>2</sup> Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG.

Avskogningsförordningen antogs den 31 maj 2023 med avsikten att regelverket skulle börja tillämpas den 30 december 2024. Även om tiden skjutits fram och förordningen i stället ska börja tillämpas den 30 december 2025 togs detta beslut först i december 2024 och tiden för införande är fortfarande mycket kort i förhållande till det komplexa regelverket. Det skiljer sig vidare mycket åt hur långt de olika medlemsstaterna har kommit i sitt arbete med att anpassa nationell rätt efter förordningen. Vissa medlemsstater har ännu inte utsett en behörig myndighet. Det innebär att det har varit svårt att jämföra utredningens förslag på lösningar med hur andra länder har valt att göra.

Under arbetets gång har kommissionen vidare vid flera tillfällen publicerat svar på vanligt ställda frågor (FAQ) i syfte att tydliggöra hur regelverket ska tillämpas och hur vissa begrepp ska tolkas. Ibland har dessa olika dokument innehållit motstridiga tolkningar jämfört med tidigare publicerade dokument vilket har bidragit till en ökad osäkerhet i de frågor de har haft för avsikt att reda ut. Det har även förelegat flera oklarheter i fråga om centrala begrepp och grundförutsättningar för förordningens tillämpning såsom vilka som är att betrakta som verksamhetsutövare respektive handlare, vilka krav som ställs på förklaringar om tillbörlig aktsamhet, när en geolokalisering av en relevant råvara ska ingå i en förklaring om tillbörlig aktsamhet och hur informationen ska föras vidare till senare handelsled.

Vidare är varken det EU-gemensamma informationssystemet som avses i artikel 33 i avskogningsförordningen eller gränssnittet enligt artikel 28 färdigutvecklade, trots att båda dessa system har en central betydelse för tillämpningen av förordningen och dess bestämmelser. Därtill är det fortfarande oklart hur många förklaringar om tillbörlig aktsamhet som kommer att lämnas in i systemet samt vilken mängd produkt en enskild förklaring kan komma att omfatta. Det är tänkbart att detta också kommer att skilja sig åt beroende på vilken relevant produkt förklaringen avser eller hur komplex värdekedjan för den enskilda produkten är. Det är vidare fortfarande oklart vilken information den behöriga myndigheten kommer att kunna hämta ut ur det EU-gemensamma informationssystemet. De oklarheter som fortfarande föreligger kan innebära att vissa av utredningens ställningstaganden kan komma att behöva utredas ytterligare, och eventuellt omprövas, i ljuset av det fortsatta

arbetet med förordningen och att det EU-gemensamma informationssystemet tas i bruk. De osäkerheter som föreligger i fråga om systemen har medfört att det har varit mycket svårt att förutse hur systemen kommer att fungera i praktiken, vilket i sin tur har påverkat de bedömningar utredningen har gjort i fråga om till exempel finansiering av den behöriga myndighetens kontroll (se vidare kap. 11).

Enligt kommittédirektiven ska utredningens förslag bland annat syfta till att hela Sverige kan ses som ett lågriskland enligt artikel 29 i avskogningsförordningen. När det gäller denna fråga är det mycket som har varit oklart i fråga om vilken metod kommissionen kommer att använda för riskklassificeringen. Först i oktober 2024 presenterade kommissionen vissa riktlinjer för hur den kommer att gå till. Riktlinjerna är ännu inte fastställda och den metodik som presenterades nämner inte ens frågan om förekomst av skogsförstörelse i landet. Samtidigt har kommissionen angett att ytterligare riktlinjer kommer att publiceras längre fram.

Avskogningsförordningen bygger på timmerförordningen, men både innehåll och omfattning har utvidgats utan att konsekvenserna av detta har analyserats tillräckligt noggrant. Även begreppet relevant lagstiftning har utvecklats från timmerförordningen. Begreppet är såväl svårtolkat som oklart. De punkter som räknas upp i artikel 2.40 är delvis överlappande, och kan i vissa fall inte på ett tydligt sätt kopplas tillbaka till råvarans odlingsplats. Kommissionen har inte förtydligat hur de olika punkterna a–h förhåller sig till varandra utan har i stället framhållit att den har ett flexibelt förhållningssätt till begreppet. Kommissionens förhållningssätt i frågan innebär ytterligare svårigheter i att lämna konkreta förslag för svensk rätts del. Ytterst är det en fråga om rättssäkerhet. Det måste vara tydligt vilka krav som ställs på verksamhetsutövare och handlare, särskilt eftersom det framgår av det nya miljöbrottsdirektivet att artikel 3, och därmed även kravet på att följa relevant lagstiftning, ska straffsanktioneras.

En annan svårighet i arbetet med betänkandet är det faktum att förordningen inte är anpassad efter svenska förhållanden. Bland annat kan nämnas att förordningens bestämmelser med fokus på omvandling av skog, det vill säga de föryngringsåtgärder som vidtas efter en avverkning, inte synes vara skrivna för svenska förhållanden utan snarare utformade med utgångspunkt i tropiska förhållanden

avseende till exempel regnskog. Detta gör att bestämmelserna är svåra att applicera på de förhållanden som råder för svenskt skogsbruk. Den kanske mest besvärliga frågan är sanktionsbestämmelsen i artikel 25. Artikeln är mycket detaljerad i fråga om vilka sanktioner som medlemsstaterna ska införa och vad de ska innefatta och är i vissa delar svår att förena med det svenska sanktionssystemet. Sanktionsbestämmelsen ska i sin tur läsas tillsammans med det nya miljöbrottsdirektivet som anger att överträdelser av artikel 3 ska straffsanktioneras. Direktivet och förordningen är inte samordnade när det gäller kraven på sanktioner och innehåller olika procentsatser för det högsta beloppet för böter för juridiska personer. Kraven på att vissa procentsatser av ett företags vinst ska gälla för böter ligger inte i linje med hur straff beräknas i det svenska straffsystemet och de straffskalor som framgår av miljöbrottsdirektivet är vidare mycket stränga i förhållande till gällande rätt. Detta samt den svepande regleringen i artikel 2.40 har inneburit särskilda svårigheter vid konstruktionen av sanktionerna (se vidare kapitel 8).

Därtill innehåller naturrestaureringsförordningen uppenbara motstridigheter jämfört med avskogningsförordningen och dess syfte. Naturrestaureringsförordningens krav på restaurering kan för svensk del innebära ett krav på att restaurera gammal betesmark som har beskogats, vilket samtidigt kan utgöra en otillåten avskogning enligt avskogningsförordningen. Det är ännu oklart hur de olika förordningarna ska samspela rent praktiskt och hur en restaureringsåtgärd ska få vidtas utan att riskera att det samtidigt sker en överträdelse av avskogningsförordningens bestämmelser.

Slutligen vill utredningen lyfta att det parallellt med arbetet med det här betänkandet har det pågått flera andra utredningar som har beröringspunkter med denna utredning. Dessa utredningar ska också lämna in sina förslag i nära anslutning till att detta betänkande ska överlämnas. Utredningen har så långt möjligt stämt av gemensamma frågor med dessa utredningar.

## 3 En ny EU-förordning om avskogningsfria leveranskedjor

### 3.1 Bakgrund och syfte

Avskogningsförordningen innehåller regler för att minska avskogning och skogsförstörelse. Förordningens övergripande syfte är att minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, för att på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen, och att minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald (artikel 1).

Förordningen antogs av Europaparlamentet och rådet den 31 maj 2023 och ska tillämpas i alla medlemsstater från och med den 30 december 2024, med undantaget att mikroföretagare och små företag omfattas först den 30 juni 2025. I oktober 2024 föreslog dock kommissionen att tidpunkten för tillämpning skulle skjutas upp med ett år.<sup>1</sup> Den 19 december antog Europaparlamentet och rådet en förordning om ändring av avskogningsförordningen vad gäller bestämmelser om tillämpningsdatum.<sup>2</sup> Enligt denna ändringsförordning ska avskogningsförordningen börja tillämpas den 30 december 2025. Vidare ska mikroföretag och små företag omfattas först från och med den 30 juni 2026.

Förordningen kommer att ersätta timmerförordningen som upphävs den 30 december 2025. Under en övergångsperiod ska dock timmerförordningen tillämpas på timmer och trävaror som producerats före den 29 juni 2023 och släppts ut på unionsmarknaden från och med den 30 december 2025.

---

<sup>1</sup> Proposal for a regulation of the European parliament and of the council amending regulation (EU) 2023/1115 as regards provisions relating to the date of application.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3234 av den 19 december 2024 om ändring av förordning (EU) 2023/1115 vad gäller bestämmelser om tillämpningsdatum.

## 3.2 Tillämpningsområde

Genom avskogningsförordningen blir det förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi samt de produkter som anges i bilaga 1 till förordningen som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av de relevanta råvarorna på EU:s inre marknad, eller exportera dem från unionen, om inte samtliga följande villkor i artikel 3 är uppfyllda:

- De är avskogningsfria.
- De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Förordningen ska tillämpas på relevanta produkter som producerats efter den 29 juni 2023 (artikel 1.2 och 38.1). Ett undantag gäller dock bland annat för timmer och trävaror under en övergångsperiod (artiklarna 1.2 och 37.3).

Med *avskogningsfri* avses enligt förordningen

- *dels* att de relevanta produkterna innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020,
- *dels*, när det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av trä, att skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020 (artikel 2.13).

Med *avskogning* avses omvandling av skog till jordbruksanvändning oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte (artikel 2.3). Med *skogsförstörelse* avses i sin tur strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av urskog eller naturligt föryngrad skog till skogsplantage eller till annan träd- och buskmark eller av urskog till planterad skog (artikel 2.7). Vad som avses med begreppen urskog, naturligt föryngrad skog, skogsplantage, träd- och buskmark samt planterad skog definieras närmare i förordningen (artikel 2.8–2.12).

*Relevant lagstiftning* i produktionslandet definieras i artikel 2.40 som de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om

- a) markrättigheter,
- b) miljöskydd,
- c) skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvara,
- d) tredje parts rättigheter,
- e) arbetstagares rättigheter,
- f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt,
- g) principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke, inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, och
- h) skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser.

### 3.3 Bedömning av länder

Genom förordningen inrättas ett system för bedömning av länder eller delar av länder (artikel 29). Medlemsstaterna och tredjeländer, eller delar av länderna, ska placeras i någon av riskkategorierna hög, normal eller låg risk. Riskbedömningen rör huvudsakligen frågan om produktionen av relevanta råvaror inom landet leder till avskogning eller skogsförstörelse. Inledningsvis tilldelas alla länder en normal risknivå. Kommissionen kommer därefter att klassificera de länder eller delar av länder som medför en låg eller en hög risk.

*Låg risk* föreligger när det finns tillräckliga garantier för att fall av produktion av relevanta råvaror för vilka de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i artikel 3 a) är exceptionella, medan *hög risk* föreligger när det identifieras en hög risk för att det i sådana länder eller delar av länder ska produceras relevanta råvaror för vilka de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i artikel 3 a). Länder eller delar av länder med *normal risk* hör varken till kategorin låg risk eller kategorin hög risk.

Klassificeringen ska grunda sig på en objektiv och transparent bedömning med beaktande av de senaste vetenskapliga rönen och internationellt erkända källor. Klassificeringen ska främst baseras på följande bedömningskriterier:

- I vilken utsträckning avskogning och skogsförstörelse äger rum.
- I vilken utsträckning tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar.
- Produktionstrender för relevanta råvaror och relevanta produkter.

Vid klassificeringen får kommissionen även beakta ett antal ytterligare förhållanden som anges närmare i artikel 29.4.

Klassificeringen kommer att få betydelse i flera olika avseenden, exempelvis när det gäller omfattningen av de kontroller som de behöriga myndigheterna ska utföra enligt artikel 16. Klassificeringen är också en faktor som särskilt ska beaktas av de behöriga myndigheterna vid den analys av risken för bristande efterlevnad av förordningen som myndigheterna har att göra. För relevanta produkter från länder eller delar av länder med låg risk, kan verksamhetsutövare dessutom få tillämpa ett förenklat förfarande för tillbörlig aktsamhet (artikel 13).

### 3.4 Verksamhetsutövers och handlares skyldigheter

#### Definitioner

Verksamhetsutövers och handlares skyldigheter behandlas i kapitel 2 i förordningen. Med *verksamhetsutövare* avses varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem (artikel 2.15). Om en fysisk eller juridisk person som är etablerad utanför unionen släpper ut relevanta produkter på marknaden, ska den första fysiska eller juridiska person som är etablerad i unionen och som tillhandahåller sådana relevanta produkter på marknaden anses vara verksamhetsutövare enligt förordningen (artikel 7). Med *handlare* avses varje person i leveranskedjan som inte är verksamhetsutövare och som i samband med kommersiell verksamhet tillhandahåller relevanta produkter på marknaden (artikel 2.17).



När det gäller skyldigheterna för verksamhetsutövare och handlare, skiljer avskogningsförordningen mellan verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag, respektive de som är det.<sup>3</sup>

*Små företag* är företag som på balansdagen inte överskrider gränsvärdena i åtminstone två av följande tre kriterier:

- a) Balansomslutning: 4 000 000 EUR.
- b) Nettoomsättning: 8 000 000 EUR.
- c) Genomsnittligt antal anställda under räkenskapsåret: 50.<sup>4</sup>

*Medelstora företag* är företag som inte är mikroföretag eller små företag och som på balansdagen inte överskrider gränsvärdena i åtminstone två av följande tre kriterier:

- a) Balansomslutning: 20 000 000 EUR.
- b) Nettoomsättning: 40 000 000 EUR.
- c) Genomsnittligt antal anställda under räkenskapsåret: 250.

I förordningen nämns också mikroföretag. Med *mikroföretag* avses företag som på balansdagen inte överskrider gränsvärdena i åtminstone två av följande tre kriterier:

- a) Balansomslutning: 350 000 EUR.
- b) Nettoomsättning: 700 000 EUR.
- c) Genomsnittligt antal anställda under räkenskapsåret: 10.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> För definitionen av små och medelstora företag, samt mikroföretag, hänvisar förordningen i artikel 2.30 till definitionen i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG.

<sup>4</sup> Medlemsstaterna får fastställa tröskelvärden som överstiger tröskelvärdena i leden a) och b). Tröskelvärdena får dock inte överskrida 6 000 000 EUR för balansomslutningen och 12 000 000 EUR för nettoomsättningen.

<sup>5</sup> Artikel 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU.

## Särskilt om handlare som inte är små och medelstora företag

Enligt artikel 5.1 i förordningen ska handlare som *inte* är små och medelstora företag anses vara verksamhetsutövare som inte är små och medelstora företag. Det innebär att de omfattas av skyldigheterna och bestämmelserna i artiklarna 3, 4, 6, 8–13, 16.8–16.11 och 18 när det gäller de relevanta råvaror och relevanta produkter som de tillhandahåller på marknaden.

## Skyldighet att visa tillbörlig aktsamhet

Skyldigheterna för verksamhetsutövare och handlare framgår närmare av artikel 4 i förordningen. Enligt artikel 4.1 ska verksamhetsutövare och handlare visa tillbörlig aktsamhet innan de släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem, för att visa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Enligt artikel 8 innebär *tillbörlig aktsamhet* att den information, de uppgifter och de handlingar som krävs för att uppfylla informationskraven i artikel 9 ska samlas in. Den information som avses i artikel 9 är i sin tur information, handlingar och uppgifter som visar att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3, samt att såväl riskbedömningsåtgärder enligt artikel 10 som riskreduceringsåtgärder enligt artikel 11 vidtas. Riskbedömningen ska göras för att fastställa om det finns en risk för att de relevanta produkter som är avsedda att släppas ut på marknaden eller exporteras inte uppfyller kraven, medan riskreduceringsåtgärder ska vidtas för att undanröja risken eller uppnå endast en försumbar risk, utom i de fall riskbedömningen påvisat att det inte finns någon eller endast en försumbar risk för att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven. För att kunna visa tillbörlig aktsamhet måste verksamhetsutövaren eller handlaren också ha ett *system för tillbörlig aktsamhet* (artikel 12).

Enligt artikel 4.2 får en verksamhetsutövare eller handlare inte släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem utan att först ha lämnat in en *förklaring om tillbörlig aktsamhet*. Verksamhetsutövare och handlare som har visat tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8 och konstaterat att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3 ska därför, innan de släpper ut eller tillhandahåller de relevanta produkterna på marknaden eller exporterar dem, göra en förklaring om tillbörlig aktsamhet till-

gänlig för de behöriga myndigheterna och på så sätt ta ansvar för att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Av en sådan förklaring ska framgå att verksamhetsutövaren eller handlaren har iakttagit tillbörlig aktsamhet och att ingen eller endast en försumbar risk konstaterats. Den ska också i övrigt innehålla den information som anges i bilaga II till förordningen. Dokumentation avseende förklaringar om tillbörlig aktsamhet ska bevaras under viss tid (artikel 4.3).

Om verksamhetsutövare och handlare får kännedom om relevant ny information, inklusive väl underbyggda synpunkter, som tyder på att en produkt eventuellt inte uppfyller kraven i förordningen ska de omedelbart informera de behöriga myndigheterna i de medlemsstater där de släppt ut den relevanta produkten på marknaden, de handlare som de levererat den relevanta produkten till samt, vid export, den behöriga myndigheten i den medlemsstat som är produktionsland (artikel 4.5).

Verksamhetsutövare och handlare ska också bistå de behöriga myndigheterna för att underlätta genomförandet av kontroller, framför allt genom att lämna tillträde till lokaler och se till att handlingar och register finns tillgängliga för de behöriga myndigheterna (artikel 4.6).

Verksamhetsutövare och handlare är vidare skyldiga att, till verksamhetsutövare och handlare längre ned i leveranskedjan, lämna all information som krävs för att visa att tillbörlig aktsamhet har iakttagits och att ingen eller endast en försumbar risk har konstaterats. I denna information ska referensnumren för de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som rör produkterna i fråga ingå (artikel 4.7).

### **Undantag för verksamhetsutövare**

Verksamhetsutövare som är små och medelstora företag är enligt artikel 4.8 undantagna från skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet för relevanta produkter som ingår i eller som har producerats med användning av relevanta produkter som redan har varit föremål för tillbörlig aktsamhet i enlighet med artikel 4.1 och för vilken en förklaring om tillbörlig aktsamhet redan har lämnats in. De ska dock på begäran lämna referensnumret för förklaringen om tillbörlig aktsamhet till de behöriga myndigheterna.

För verksamhetsutövare som inte är små eller medelstora företag, gäller att de får hänvisa till förklaringar om tillbörlig aktsamhet som redan har lämnats in i det EU-gemensamma informations-systemet enligt artikel 33 först efter att ha förvissat sig om att tillbörlig aktsamhet avseende de relevanta produkter som ingår i eller har producerats med användning av de relevanta produkterna har visats i enlighet med artikel 4.1. De ska då inkludera referensnumren för förklaringar om tillbörlig aktsamhet som redan har lämnats in i de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som de lämnar in enligt artikel 4.2.

### **Skyldigheter för små och medelstora handlare**

Skyldigheterna för små och medelstora handlare framgår närmare av artikel 5 och rör till stor del den information som ska finnas avseende de relevanta produkterna. Handlare som är små eller medelstora företag får enligt artikel 5.2 endast tillhandahålla produkterna på marknaden om de har samlat in den information som anges i artikel 5.3 om leverantörer och leveransmottagare samt referensnummer för förklaringar om tillbörlig aktsamhet. De måste vidare bevara informationen under viss tid och på begäran lämna denna till de behöriga myndigheterna (artikel 5.4).

Utöver detta ska handlare som är små och medelstora företag omedelbart informera de behöriga myndigheterna om ny relevant information framkommer, inklusive väl underbyggda synpunkter, som tyder på att en relevant produkt som de har tillhandahållit på marknaden eventuellt inte uppfyller kraven i förordningen (artikel 5.5) samt bistå de behöriga myndigheterna för att underlätta kontroller (artikel 5.6).

### **Möjlighet att anlita ombud**

Möjligheten att anlita ombud regleras i artikel 6. Verksamhetsutövare och handlare får anlita ombud för att lämna in förklaringen om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4.2 (artikel 6.1). En verksamhetsutövare som är en fysisk person eller ett mikroföretag får bemyndiga nästa verksamhetsutövare eller handlare längre ned i leveranskedjan, som inte är en fysisk person eller ett mikroföretag, att agera

som ombud (artikel 6.3). Verksamhetsutövaren eller handlaren, respektive den fysiska personen eller mikroföretaget, behåller dock ansvaret för att den relevanta produkten uppfyller kraven i artikel 3.

### Närmare om informationskravet

I kravet på att visa tillbörlig aktsamhet ingår som framgått ovan att samla in information. Verksamhetsutövare och handlare ska samla in och bevara information, handlingar och uppgifter som visar att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3, och på begäran göra informationen tillgänglig för de behöriga myndigheterna. Till informationen ska också finnas bevisning om varje relevant produkt. Informationen ska enligt artikel 9 innehålla:

- En beskrivning av relevant produkt samt, när det gäller relevanta produkter som innehåller eller har producerats med användning av trä, artens gängse benämning och dess fullständiga vetenskapliga namn. Produktbeskrivningen ska också innehålla en förteckning över de relevanta råvaror eller relevanta produkter som ingår i eller används för att tillverka dessa produkter.
- Kvantiteten av de relevanta produkterna.
- Produktionsland eller delar av det.
- Geolokalisering för alla markområden där de relevanta råvaror som den relevanta produkten innehåller eller med vilka den har framställts producerades, samt produktionsdatum eller produktionsrymd. Om en relevant produkt innehåller eller har framställts med relevanta råvaror som har producerats på olika markområden ska geolokalisering för alla olika markområden ingå. För relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av nötkreatur, respektive för sådana relevanta produkter som har utfodrats med relevanta produkter, ska geolokaliseringen avse samtliga anläggningar där nötkreaturen har hållits.
- Uppgifter om leverantörer och leveransmottagare.
- Tillräckligt entydig och verifierbar information om att de relevanta produkterna är avskogningsfria och om att relevanta råvaror har producerats i enlighet med den relevanta lagstiftningen i produktionslandet.

## Närmare om riskbedömningen

Enligt artikel 10.1 är verksamhetsutövare och handlare skyldiga att utifrån bland annat den information som samlats in enligt artikel 9 göra en riskbedömning för att fastställa om det finns en risk för att de relevanta produkter som är avsedda att släppas ut på marknaden eller exporteras inte uppfyller kraven. Finns det en sådan risk, som inte endast är försumbar, får verksamhetsutövaren eller handlaren inte släppa ut eller tillhandahålla de relevanta produkterna på marknaden eller exportera dem. I artikel 10.2 anges ett antal kriterier till vilka särskild hänsyn ska tas vid riskbedömningen. Dessa avser exempelvis tilldelningen av risk till det berörda produktionslandet eller delar av detta i enlighet med artikel 29, förekomsten av skog och den allmänna förekomsten av avskogning eller skogsförstörelse i produktionslandet eller delar av detta, förekomsten av urfolk i produktionslandet eller delar av detta, källan, tillförlitligheten och giltigheten av insamlad dokumentation enligt artikel 9.1, den relevanta leveranskedjans komplexitet och förädlingsstadiet för de relevanta produkterna samt risken för kringgående av förordningen eller blandning med relevanta produkter som är av okänt ursprung eller har producerats i områden där avskogning eller skogsförstörelse har ägt rum eller sker. Verksamhetsutövare och handlare ska därtill dokumentera och se över riskbedömningarna minst en gång om året. På begäran ska de kunna göra dem tillgängliga för de behöriga myndigheterna och då även visa hur den insamlade informationen har kontrollerats mot riskbedömningskriterierna i artikel 10.2 och hur risknivån fastställts (artikel 10.4).

## Närmare om riskreducering

Utom i de fall den riskbedömning som utförts enligt artikel 10 har påvisat ingen eller endast en försumbar risk för att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven, fastställs i artikel 11 krav på verksamhetsutövare och handlare att innan de relevanta produkterna släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras anta sådana riskreducerande förfaranden och åtgärder som är tillräckliga för att undanröja risken eller uppnå endast en försumbar risk. Det kan exempelvis handla om krav på ytterligare information, data eller handlingar (artikel 11.1). När det gäller riskreducering

ska verksamhetsutövare och handlare också införa lämpliga och proportionella riktlinjer, kontroller och förfaranden för att på ett effektivt sätt minska och hantera riskerna för att relevanta produkter inte uppfyller kraven. Beslut om riskreducerande förfaranden och åtgärder ska dokumenteras, ses över minst en gång per år och på begäran göras tillgängliga för de behöriga myndigheterna. Verksamhetsutövare och handlare ska kunna visa hur beslut om riskreducerande förfaranden och åtgärder fattades (artikel 11.2–11.3).

### **System för tillbörlig aktsamhet och förenklade krav på tillbörlig aktsamhet**

I syfte att kunna visa tillbörlig aktsamhet i enlighet med artikel 8 är verksamhetsutövare och handlare skyldiga att inrätta och uppdatera *system för tillbörlig aktsamhet*. Systemet ska säkerställa att de relevanta produkter som de släpper ut på marknaden, tillhandahåller eller exporterar uppfyller kraven i artikel 3. Systemet för tillbörlig aktsamhet ska ses över minst en gång om året. Verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag (inklusive mikroföretag), eller fysiska personer, är utöver detta skyldiga att årligen offentligt rapportera om sitt system för tillbörlig aktsamhet och om de åtgärder de vidtagit för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 8 (artikel 12.1–12.3). Det finns även här ett krav på verksamhetsutövare och handlare att under viss tid bevara all dokumentation om tillbörlig aktsamhet och på begäran ge de behöriga myndigheterna tillgång till dokumentationen (artikel 12.5). I de fall den behöriga myndigheten har krävt att verksamhetsutövaren eller handlaren vidtar korrigerande åtgärder för att åtgärda bristande efterlevnad av förordningen, ska denne avhjälpa eventuella brister i systemet för tillbörlig aktsamhet i syfte att förebygga risk för ytterligare bristande efterlevnad, oavsett vilka korrigerande åtgärder som vidtagits (artikel 24.3).

I artikel 13.1 finns vidare bestämmelser om förenklade krav på tillbörlig aktsamhet, genom vilka verksamhetsutövare och handlare i vissa fall inte behöver fullgöra de skyldigheter som anges i artiklarna 10 och 11. Detta gäller när de, på närmare angivet sätt, har förvissat sig om att alla relevanta råvaror och relevanta produkter har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg i enlighet med artikel 29. Även i dessa fall är verk-

samhetsutövaren eller handlaren skyldig att på begäran ge den behöriga myndigheten tillgång till dokumentation. Denna ska visa att det finns en försumbar risk för kringgående av förordningen eller för blandning med produkter av okänt ursprung eller med ursprung i hög- eller normalriskländer eller delar av sådana länder.

### 3.5 Uppdraget som behörig myndighet

Medlemsstaterna ska enligt artikel 14.1 utse en eller flera behöriga myndigheter som ansvarar för att uppfylla skyldigheterna i enlighet med förordningen. Av artikel 14.4 framgår vidare att de behöriga myndigheterna ska ha tillräckliga befogenheter och resurser samt tillräckligt funktionellt oberoende för att fullgöra skyldigheterna som kontrollmyndighet.

De behöriga myndigheternas närmare uppgifter framgår främst av artiklarna 15.3, 16–24 och 31.

#### Skyldighet att utföra kontroller

De behöriga myndigheterna ska i enlighet med artikel 16.1 utföra kontroller inom sitt territorium för att fastställa om

- verksamhetsutövare och handlare som är etablerade i unionen efterlever förordningen,
- de relevanta produkter som verksamhetsutövaren eller handlaren har släppt ut eller avser att släppa ut på marknaden, har tillhandahållit eller avser att tillhandahålla på marknaden eller har exporterat eller avser att exportera uppfyller kraven i förordningen.

Kontrollerna ska som utgångspunkt genomföras utan förvarning. Ett undantag är de fall då verksamhetsutövaren eller handlaren behöver underrättas för att kontrollerna ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt (artikel 16.13).

Vad kontrollerna ska omfatta beror på det enskilda företags storlek. Kontroller av verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag regleras i artikel 18. Denna kontroll ska omfatta granskning av



- företagets system för tillbörlig aktsamhet, inklusive riskbedömning och riskreducerande förfaranden,
- sådana handlingar och register som styrker att systemet för tillbörlig aktsamhet fungerar väl, och
- sådana handlingar och register som visar att den relevanta produkten uppfyller kraven i förordningen (artikel 18.1).

Kontrollen får därutöver även omfatta

- granskning på plats av relevanta råvaror eller relevanta produkter,
- granskning av korrigerande åtgärder som vidtagits,
- tekniska och vetenskapliga metoder som är lämpliga för att fastställa arten eller exakt var den relevanta råvaran eller relevanta produkten producerats, bland annat anatomisk analys, kemisk analys eller DNA-analys,
- tekniska och vetenskapliga metoder som är lämpliga för att avgöra om de relevanta produkterna är avskogningsfria, bland annat jordobservationsdata från exempelvis Copernicus-programmet<sup>6</sup>, och
- stickprovskontroller, inbegripet granskningar på fältet, vid behov även i tredjeländer, förutsatt att dessa tredjeländer ger sitt samtycke (artikel 18.2).

Kontroller av handlare som är små och medelstora företag regleras i artikel 19. Dessa kontroller ska omfatta granskning av handlingar och register som styrker att handlarna har den information om de relevanta produkterna som krävs enligt förordningen (artikel 5.2–5.4). Kontrollerna får även vid behov omfatta stickprov, vilket inkluderar granskningar på fältet.

---

<sup>6</sup> EU:s jordobservationsprogram.

## Planering av kontrollverksamheten

De behöriga myndigheterna ska upprätta årliga planer för kontrollen. Planerna ska baseras på tidigare års kontrollresultat och erfarenheter i syfte att förbättra deras effektivitet. Planerna ska innehålla nationella riskkriterier för att fastställa vilka kontroller som är nödvändiga och urvalet av verksamhetsutövare och handlare som ska kontrolleras (artikel 16.5–16.6).

De behöriga myndigheterna ska använda en riskbaserad metod för att fastställa vilka kontroller som ska utföras (artikel 16.3). Riskkriterierna ska baseras på en analys av risken för bristande efterlevnad av förordningen. Vid analysen ska myndigheten bland annat särskilt beakta

- de relevanta råvarorna,
- leveranskedjornas komplexitet och längd,
- bearbetningsstadiet för den relevanta produkten,
- om de berörda markområdena gränsar till skogar,
- tilldelningen av risk till länder eller delar av länder,
- tidigare bristande efterlevnad av förordningen, och
- risken för kringgående.

## Antal kontroller

Varje medlemsstat ska säkerställa att de årliga kontrollerna som genomförs av de behöriga myndigheterna har en viss i förordningen angiven omfattning. Vilken omfattning som krävs beror på om råvaran har producerats i ett land, eller del av ett land, som har klassificerats som hög risk, låg risk eller normal risk (artikel 16.8–16.10).

När det gäller relevanta råvaror som har producerats i länder eller delar därav som klassificerats som låg risk ska nivån av de årliga kontroller som utförs vara minst en procent av verksamhetsutövarna/handlarna. När det gäller relevanta råvaror som har producerats i länder med normal risk ska kontrollerna omfatta minst tre procent av dessa. Kontrollerna av relevanta råvaror som har producerats i länder eller delar därav som har klassificerats som hög

risk ska vara nio procent av verksamhetsutövarna/handlarna samt nio procent av kvantiteten av var och en av de relevanta produkterna.

De kvantifierade målen för de kontroller som ska utföras av de behöriga myndigheterna ska uppfyllas separat för var och en av de relevanta råvarorna (artikel 16.11).

## Gränsöverskridande produkter

När det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden ska de behöriga myndigheterna enligt artikel 26 ansvara för den övergripande efterlevnaden av förordningen.

Utan att det påverkar tillämpningen av de behöriga myndigheternas kontroll ska tullmyndigheterna utföra kontroller av de tulldeklarationer som inges för sådana relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden i enlighet med artiklarna 46 och 48 i förordning (EU) nr 952/2013 (tullkodexen)<sup>7</sup>.

När de behöriga myndigheterna konstaterar att en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden inte uppfyller kraven i förordningen ska de anmäla detta till tullmyndigheterna. Tullmyndigheterna ska då inte tillåta övergång till fri omsättning eller export av den relevanta produkten.

## Register och dokumentation

De behöriga myndigheterna ska bevara dokumentation om kontrollerna i minst tio år. I dokumentationen ska särskilt anges kontrollernas art och resultat samt vilka åtgärder som vidtagits vid bristande efterlevnad (artikel 16.14). Register över kontroller och rapporter om deras resultat ska utgöra miljöinformation i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG (miljöinformationsdirektivet)<sup>8</sup> och göras tillgängliga på begäran (artikel 16.15).

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

## Väl underbyggda synpunkter

Utöver de förhandsplanerade kontrollerna i de fastställda kontrollplanerna ska de behöriga myndigheterna utföra ytterligare kontroller om de får kännedom om relevant information, inklusive sådan som utgår från tredje parts väl underbyggda synpunkter, om att förordningen eventuellt inte efterlevs (artikel 16.12).

Enligt artikel 31 i förordningen får fysiska eller juridiska personer lämna in väl underbyggda synpunkter till de behöriga myndigheterna när de anser att en eller flera verksamhetsutövare eller handlare inte efterlever förordningen. De behöriga myndigheterna ska då utan onödigt dröjsmål bedöma den inkomna informationen, inbegripet frågan om påståendena är väl underbyggda. Myndigheterna ska också vidta nödvändiga åtgärder i syfte att upptäcka potentiell bristande efterlevnad av förordningen, exempelvis kontroller och utfrågningar av verksamhetsutövare och handlare. Därutöver ska de behöriga myndigheterna vid behov vidta interimistiska åtgärder enligt artikel 23, för att förhindra att de relevanta produkter som är föremål för undersökning släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras.

När den behöriga myndigheten har mottagit väl underbyggda synpunkter ska den, om inget annat anges i nationell rätt, inom 30 dagar informera den som lämnat in de väl underbyggda synpunkterna om vilken uppföljning som gjorts av synpunkterna och skälen för detta.

## Åtgärder vid bristande efterlevnad

### Interimistiska åtgärder med mera

Medlemsstaterna ska ge sina behöriga myndigheter möjlighet att omedelbart vidta interimistiska åtgärder när en potentiell underlåtelse att uppfylla kraven i förordningen har upptäckts. De interimistiska åtgärderna ska kunna omfatta beslag av eller tillfälligt stopp för utsläppande eller tillhandahållande på marknaden eller export av de relevanta råvarorna eller produkterna (artikel 23).

Enligt artikel 17 ska vidare de behöriga myndigheterna fastställa om det finns situationer där relevanta produkter utgör en så stor risk för bristande efterlevnad av artikel 3 att det krävs omedelbara

åtgärder av de behöriga myndigheterna innan dessa relevanta produkter släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras. De behöriga myndigheterna ska registrera sådana situationer i det EU-gemensamma informationssystemet. När de behöriga myndigheterna fastställer att en sådan situation föreligger ska informationssystemet identifiera den höga risken för bristande efterlevnad av artikel 3 och informera behöriga myndigheter. De behöriga myndigheterna ska då omedelbart vidta interimistiska åtgärder enligt artikel 23 för att tillfälligt stoppa utsläppandet eller tillhandahållandet av dessa relevanta produkter på marknaden. Om det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden ska de behöriga myndigheterna, när det elektroniska gränssnitt som avses i artikel 28.1 har införts, begära att tullmyndigheterna tillfälligt stoppar övergången till fri omsättning eller exporten av dessa relevanta produkter.

Enligt artikel 13, som rör förenklade krav på tillbörlig aktsamhet, ska en behörig myndighet vidta omedelbara åtgärder enligt artikel 17.1, och vid behov interimistiska åtgärder enligt artikel 23, om myndigheten får kännedom om information som tyder på en risk för kringgående av förordningen. Detta inbegriper fall där relevanta råvaror eller produkter tillverkas i ett normalriskland eller i ett högriskland eller en del därav och därefter bearbetas i ett lågriskland eller en del därav där de släpps ut på eller förs ut ur marknaden.

### **Korrigerande åtgärder**

Enligt artikel 24 ska de behöriga myndigheterna vid bristande efterlevnad av förordningen, eller om en relevant produkt som släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras inte uppfyller förordningens krav, utan dröjsmål kräva att verksamhetsutövaren eller handlaren vidtar lämpliga och proportionella korrigerande åtgärder för att åtgärda den bristande efterlevnaden.

Den korrigerande åtgärden ska omfatta minst en av följande åtgärder:

- a) Åtgärder för att korrigera formell bristande efterlevnad.
- b) Åtgärder för att förhindra att den relevanta produkten släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras.

- c) Åtgärder för att omedelbart dra tillbaka eller återkalla den relevanta produkten.
- d) Åtgärder för att donera den relevanta produkten till välgörenhetsändamål eller andra ändamål av allmänintresse eller, om det inte är möjligt, avyttra den i enlighet med unionsrätten om avfallshantering.

Oavsett vilka korrigerande åtgärder som vidtas ska verksamhetsutövaren eller handlaren avhjälpa eventuella brister i systemet för tillbörlig aktsamhet i syfte att förebygga risken för ytterligare bristande efterlevnad av förordningen.

Om verksamhetsutövaren eller handlaren underlåter att vidta korrigerande åtgärder inom den tidsperiod som den behöriga myndigheten har angett, eller om den bristande efterlevnaden består, ska den behöriga myndigheten säkerställa tillämpningen av de föreskrivna korrigerande åtgärderna med alla medel som står till buds enligt den berörda medlemsstatens rätt.

### **Samarbete och utbyte av information**

I förordningen uppställs ett antal krav på de behöriga myndigheterna när det gäller samarbete. De behöriga myndigheterna ska bland annat enligt artikel 21

- samarbeta med varandra, tullmyndigheter från sin medlemsstat, behöriga myndigheter och tullmyndigheter i andra medlemsstater, kommissionen och vid behov med administrativa myndigheter i tredjeländer,
- ingå administrativa överenskommelser med kommissionen om överföring av information om undersökningar och genomförande av undersökningar,
- utbyta den information som krävs för verkställandet av förordningen,
- omedelbart underrätta behöriga myndigheter i andra medlemsstater och kommissionen om de upptäcker potentiell bristande efterlevnad av förordningen och allvarliga brister som kan påverka mer än en medlemsstat, och

- särskilt informera behöriga myndigheter i andra medlemsstater om de upptäcker en relevant produkt på marknaden som de anser vara en produkt som inte uppfyller kraven.

Förordningen ställer även upp flera andra krav på de behöriga myndigheterna när det gäller övervakning, utbyte av information och samverkan. De behöriga myndigheterna ska bland annat

- kontinuerligt övervaka och utbyta information om alla betydande förändringar i handelsmönstret för relevanta produkter som kan leda till att förordningen kringgås (artikel 15.3),
- informera andra behöriga myndigheter och kommissionen om sina kontrollplaner och om uppdateringar av dessa (artikel 16.7),
- utbyta information om och samordna utvecklingen och tillämpningen av riskkriterier med kommissionen och behöriga myndigheter i andra medlemsländer (artikel 16.7), och
- vid behov omedelbart informera kommissionen och behöriga myndigheter i andra medlemsstater om den vidtar interimistiska åtgärder (artikel 23).

Enligt artikel 27 ska vidare kommissionen, de behöriga myndigheterna och tullmyndigheterna ha ett nära samarbete och utbyta information när det gäller relevanta produkter som förs in eller ut på marknaden.

### **3.6 Medlemsstaternas skyldigheter**

#### **Stöd, vägledning och utbyte av bästa praxis**

Enligt artikel 15 får medlemsstaterna ge verksamhetsutövare tekniskt och annat stöd samt vägledning. Medlemsstaterna ska vidare underlätta utbyte och spridning av relevant information och av bästa praxis vad gäller genomförandet av förordningen, framför allt i syfte att hjälpa verksamhetsutövare och handlare med deras riskbedömning. Bistånd ska ges på ett sätt som inte äventyrar behöriga myndigheters oberoende, rättsliga skyldigheter och ansvar vid verkställandet av förordningen.

## Rapportering

Medlemsstaterna ska senast den 30 april varje år till kommissionen rapportera om tillämpningen av förordningen (artikel 22). Rapporteringen ska bland annat omfatta

- kontrollplanerna och de riskkriterier som dessa är baserade på,
- antalet kontroller och resultatet av de kontroller som utförts, inbegripet de typer av bristande efterlevnad som identifierats,
- kvantiteten av relevanta produkter som kontrollerats i förhållande till den totala kvantiteten,
- de korrigerande åtgärder som vidtagits och de sanktioner som utdömts i fall av bristande efterlevnad, och
- procentandelen kontroller som utförts med förvarning.

Medlemsstaterna ska även tillgängliggöra informationen för allmänheten.

## Sanktioner

Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelser av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. I förordningen uppställs ett antal krav på vad dessa sanktioner ska innefatta (artikel 25.1–25.2). Medlemsstaterna ska vidare till kommissionen anmäla slutgiltiga domar mot juridiska personer för överträdelser av förordningen och de sanktioner som utdömts (artikel 25.3).

## Samarbete med tredjeländer

I syfte att gemensamt motverka de bakomliggande orsakerna till avskogning och skogsförstörelse ska kommissionen och intresserade medlemsstater, inom ramen för en samordnad strategi, samarbeta med producentländer och delar av länder som berörs av förordningen. Samarbete ska särskilt ske med länder som klassificerats som hög risk enligt förordningen (artikel 30.1).



Kommissionen eller medlemsstaterna, eller både kommissionen och medlemsstaterna, ska vidare delta i internationella bilaterala och multilaterala diskussioner om politik och åtgärder för att stoppa avskogning och skogsförstörelse (artikel 30.4).

Kommissionen och intresserade medlemsstater ska även föra en dialog och samarbeta med andra större konsumentländer för att verka för antagandet av ambitiösa krav för att minimera dessa länders bidrag till avskogning och skogsförstörelse och skapa lika villkor på global nivå (artikel 30.5).

### 3.7 Tullmyndigheternas roll

Det är den behöriga myndigheten som har det övergripande ansvaret för att kontrollera efterlevnaden av avskogningsförordningen. I förordningen fastställs dock även vissa skyldigheter för tullmyndigheterna. Tullmyndigheterna ska bland annat utföra kontroller av de tulldeklarationer som ges in för sådana relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden, inklusive kontroller i enlighet med artiklarna 46 och 48 i unionstullkodexen. De senare kontrollerna ska främst baseras på en riskanalys i enlighet med artikel 46.2 i samma förordning (artikel 26.3).

Enligt artikel 33.1 i avskogningsförordningen ska kommissionen senast den 30 december 2024 upprätta ett informationssystem som ska innehålla de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som görs tillgängliga enligt artikel 4.2 (det EU-gemensamma informationssystemet). Utöver det ska kommissionen enligt artikel 28.1 senast den 30 juni 2028 inrätta ett elektroniskt gränssnitt för att möjliggöra överföring av uppgifter mellan nationella tullsystem och det EU-gemensamma informationssystemet.

När tullmyndigheterna beslutar att tillåta att en relevant produkt övergår till fri omsättning eller exporteras kommer tillämpningen att se olika ut före respektive efter inrättandet av det elektroniska gränssnittet. Innan det elektroniska gränssnittet har inrättats ska tullmyndigheterna utbyta information och samarbeta med de behöriga myndigheterna i enlighet med artikel 27. Vid behov ska tullmyndigheterna också beakta sådant informationsutbyte och samarbete vid beslut om att tillåta att relevanta produkter övergår till fri omsättning eller exporteras (artikel 26.5). När det elektroniska

gränssnittet har inrättats, ska i stället artikel 26.6–26.9 tillämpas. Tullmyndigheterna ska då vid kontroll av tulldeklarationer för övergång till fri omsättning eller export av en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden med hjälp av det elektroniska gränssnittet granska den status som de behöriga myndigheterna har tilldelat den motsvarande förklaringen om tillbörlig aktsamhet i det EU-gemensamma informationssystemet. Bland annat utifrån denna status ska tullmyndigheterna avgöra om övergången till fri omsättning eller export av den relevanta produkten tillfälligt ska stoppas eller om fri omsättning eller export ska tillåtas. Tullmyndigheterna ska inte tillåta övergång till fri omsättning eller export av en relevant produkt om de behöriga myndigheterna har anmält att produkten inte uppfyller kraven i förordningen.

Som nämnts ovan är tullmyndigheterna enligt artikel 27 i förordningen vidare skyldiga att utbyta information och samarbeta med varandra och med de behöriga myndigheterna även i andra medlemsstater, samt med kommissionen.

## 4 Relevant lagstiftning enligt artikel 2.40

### 4.1 Inledning och utredningens direktiv

Ett av de krav som ställs i artikel 3 i avskogningsförordningen för att det ska vara tillåtet att släppa ut, tillhandahålla eller exportera relevanta råvaror eller produkter, är att dessa har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet. Vad som är relevant lagstiftning definieras närmare i artikel 2.40.

I utredningens direktiv framhålls att vad som är relevant lagstiftning får betydelse för vilken lagstiftning som verksamhetsutövaren eller handlaren ska försäkra sig om att produktionen har följt för att inte förordningens förbud ska bli tillämpliga. Eftersom företagen måste visa att relevant lagstiftning har följts behöver det vara tydligt för framför allt företag, men även myndigheter, vad som avses med relevant lagstiftning. I direktiven anges vidare att av de råvaror som avskogningsförordningen reglerar produceras trä och nötkreatur i Sverige. En del av utredningens uppdrag är därför att identifiera vad som kan anses vara relevant lagstiftning när det gäller råvaror och produkter vid produktion av trä samt uppfödning av nötkreatur i Sverige.

Vad som är relevant lagstiftning är även av betydelse för frågan om sanktioner enligt förordningen eftersom artikel 3 omfattar ett krav på att följa relevant lagstiftning, och artikeln omfattas av förordningens krav på att införa sanktioner. Frågan om sanktioner behandlas i kapitel 8.

## 4.2 Artikel 2.40

I artikel 2.40 i avskogningsförordningen definieras relevant lagstiftning i produktionslandet som de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om

- a) markrättigheter,
- b) miljöskydd,
- c) skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvara,
- d) tredje parts rättigheter,
- e) arbetstagares rättigheter,
- f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt,
- g) principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke (free, prior and informed consent, FPIC), inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, och
- h) skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser.

I artikel 2.24 i förordningen definieras produktionsland som det land eller territorium där den relevanta råvaran eller den relevanta råvara som används i produktionen av, eller som ingår i, en relevant produkt producerades.

Enligt artikel 2.14 definieras producerad som odlats, avverkats eller erhållits på relevanta markområden, eller, när det gäller boskap, på anläggningar.

Enligt artikel 9 h), som rör informationskravet, ska verksamhetsutövare och handlare samla in tillräckligt entydig och verifierbar information om att relevanta råvaror har producerats i enlighet med den relevanta lagstiftningen i produktionslandet. I artikeln anges särskilt att detta omfattar överenskommelser som ger rätt att använda respektive område för produktion av den relevanta råvaran.

### 4.3 Timmerförordningen

Den centrala frågan för timmerförordningen är om timret är lagligen avverkat. I artikel 4.1 fastställs ett förbud mot att släppa ut timmer från olaglig avverkning, eller trävaror som hör från sådant timmer, på marknaden. Enligt artikel 2 f) i timmerförordningen menas med lagligt avverkat att timret är avverkat i enlighet med den tillämpliga lagstiftningen i avverkningslandet, och enligt artikel 2 g) menas med olagligt avverkat att timret är avverkat i strid med den tillämpliga lagstiftningen i avverkningslandet. Vad som är tillämplig lagstiftning definieras i artikel 2 h). Denna definition överensstämmer till viss del med definitionen av relevant lagstiftning i artikel 2.40 i avskogningsförordningen.

I artikel 2 h) i timmerförordningen definieras tillämplig lagstiftning som den gällande lagstiftningen i avverkningslandet i fråga om

- rätt till avverkning av timmer inom lagliga i vederbörlig ordning offentliggjorda gränser,
- betalning för avverkningsrätter och timmer, inklusive avgifter för avverkning av timmer,
- avverkning av timmer, inklusive miljö- och skogslagstiftning inklusive skogsförvaltning och bevarande av den biologiska mångfalden som är direkt relaterade till avverkning av timmer,
- tredje parter lagliga rättigheter avseende sådan användning och besittningsrätt som påverkas av avverkning av timmer, och
- handel och tullar i den mån som skogsbrukssektorn berörs.

I samband med arbetet med att anpassa svensk lagstiftning till timmerförordningen fick Skogsstyrelsen flera uppdrag om att utarbeta förslag till nationella bestämmelser som kompletterar timmerförordningen. Ett av uppdragen redovisades i meddelande 2012:2 Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar timmerförordningen. I detta meddelande belyste Skogsstyrelsen bland annat frågan om vad som är tillämplig lagstiftning enligt timmerförordningen för Sveriges del.

Timmerförordningen gäller endast timmer och trävaror vilket bör tas i beaktande vid en jämförelse med avskogningsförordningens definition av relevant lagstiftning. Själva begreppen laglig och olag-

lig avverkning, som definitionen av tillämplig lagstiftning i timmerförordningen relaterar till, återfinns inte heller i avskogningsförordningen. Detta innebär att en jämförelse mellan de båda bestämmelserna bör göras med viss försiktighet. Eftersom definitionerna i de olika förordningarna delvis är samma är det dock ändå av intresse att vid tolkningen av definitionen av relevant lagstiftning i avskogningsförordningen, jämföra med definitionen av tillämplig lagstiftning i timmerförordningen. Utredningen har därför även tittat på vilken tolkning Skogsstyrelsen gjorde av begreppet tillämplig lagstiftning när timmerförordningen infördes. I avsnitt 4.6 redogörs för Skogsstyrelsens tolkning i det nämnda meddelandet där så är relevant.

De frivilliga marknads-certifieringar som finns, till exempel FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for Endorsement of Forest Certification) innehåller även reglering som innehåller krav på lagefterlevnad som delvis sammanfaller med de olika punkter som tas upp i både avskogningsförordningen och timmerförordningen.

#### 4.4 Kommissionens vägledande dokument

Kommissionen publicerade den 13 november 2024 ett vägledande dokument för avskogningsförordningen.<sup>1</sup> Det vägledande dokumentet omfattar bland annat frågan om vad som är relevant lagstiftning enligt artikel 2.40. Kommissionen framhåller att artikel 2.40 rör lagar som är tillämpliga i produktionslandet i *fråga om produktionsområdets rättsliga status*. Detta innebär enligt kommissionen att vilka lagar som är relevanta i allmänhet inte avgörs av det faktum att de kan tillämpas generellt under råvarornas produktionsprocess, eller tillämpas på leveranskedjorna för relevanta produkter och råvaror. Det som är avgörande är om lagstiftningen specifikt påverkar eller inverkar på den rättsliga statusen för det område där råvarorna producerats.

Kommissionen uttalar vidare att artikel 2.40 dessutom måste läsas mot bakgrund av förordningens mål enligt artikel 1, vilket innebär att lagstiftningen också är relevant om dess innehåll kan

---

<sup>1</sup> Meddelande från kommissionen – Vägledande dokument för förordning (EU) 2023/1115 om avskogningsfria produkter, C/2024/6789.

kopplas till att stoppa avskogning och skogsförstörelse inom ramen för unionens åtagande att motverka klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald.

Kommissionen lämnar i sitt vägledande dokument vidare ett antal exempel på vad som kan vara relevant lagstiftning när det gäller de olika punkterna i artikel 2.40. Dessa berörs nedan under respektive punkt.

Kommissionens vägledande dokument är inte rättsligt bindande men kan, särskilt i ljuset av att förordningen i flera hänseenden är behäftad med viss otydlighet, ha betydelse som tolkningsdata vid en analys av förordningens innebörd. Det är medlemsstaternas myndigheter och domstolar som tillämpar förordningen men i slutändan är det EU-domstolen som är den slutliga uttolkaren av förordningens innebörd. Det kan dock ta lång tid innan det eventuellt kommer något förtydligande i denna fråga från domstolen. Därför är det av intresse att i nuläget även titta på kommissionens vägledande dokument vid tolkningen av artikel 2.40.

## **4.5 Utredningens utgångspunkter**

### **4.5.1 Allmänna utgångspunkter**

Utredningen vill inledningsvis framhålla att utredningens uppdrag i denna del endast är att identifiera vad som kan anses vara relevant lagstiftning. Den lagstiftning som utredningen redogör för i detta kapitel som möjlig relevant lagstiftning kan inte ses som en slutgiltig lista. Det är endast utredningens analys av vad som kan anses vara relevant lagstiftning vid tillämpningen av avskogningsförordningen, och uppfyllandet av de skyldigheter som framgår där. Det kan visa sig att bestämmelser som utredningen har tagit upp inte ska anses vara relevant lagstiftning, likväl som det kan visa sig att bestämmelser som inte tagits upp här hör till relevant lagstiftning.

Arbetet med detta kapitel har inneburit flera utmaningar för utredningen. För det första är det fråga om en tolkning av en bestämmelse som inte är helt tydlig. De olika underpunkterna i bestämmelsen är hållna på en generell nivå. Anledningen till detta är förstås att bestämmelsen ska gå att tillämpa på råvaruproduktionen i många olika länder, med vitt skilda rättssystem och regleringar. Det innebär dock en utmaning att analysera dessa övergripande punkter och

koppla dem till specifik nationell lagstiftning. Något som ytterligare komplicerar en tolkning av bestämmelsen är att en del av underpunkterna synes delvis överlappa varandra. Det är vidare fråga om en tolkning av innehållet i en EU-förordning. Som nämnts tidigare i detta betänkande är det i slutändan EU-domstolen som är den främsta uttolkaren av EU-lagstiftning.

Därtill kommer att det är en reglering som ska tillämpas i alla medlemsstater. Tillämpningen av förordningen bör således vara harmoniserad. Det pågår i dagsläget diskussioner om bland annat förordningens genomförande på EU-nivå i den europeiska flerpartsplattformen för att skydda och återställa världens skogar<sup>2</sup> och i den informella arbetsgruppen inom EU där ett antal medlemsländer deltar. Detta arbete kan föranleda justeringar av synen på vad som ska anses vara relevant lagstiftning, allt eftersom tolkningen av förordningen utvecklas.

Utredningen vill vidare framhålla att det samtidigt med utredningens arbete har pågått flera regeringsuppdrag som berör frågor som kan omfattas av relevant lagstiftning. Det gäller bland annat arbetet inom Miljömålsberedningen (M 2010:04), 2024 års skogspolitiska utredning (LI 2024:02) och den bokstavsutredning som har bistått Klimat- och näringslivsdepartementet i arbetet med att bland annat utreda, ta fram och bereda förslag till ändrade bestämmelser om nationell fridlysning.<sup>3</sup>

Utredningen gör i följande avsnitt en inledande analys av innebörden av artikel 2.40 utifrån förordningens ordalydelse och kommissionens vägledande dokument, för att därefter analysera de olika underpunkterna i artikeln.

#### 4.5.2 Inledande analys av artikel 2.40

Kopplingen mellan artikel 2.40 i avskogningsförordningen och kravet i artikel 3 i samma förordning medför en skyldighet för den som handlar med relevanta råvaror och produkter att försäkra sig om att viss lagstiftning har följts. Detta är ett krav för att få handla med de relevanta råvarorna och produkterna.

---

<sup>2</sup> Commission Expert Group/Multi-Stakeholder Platform on Protecting and Restoring the World's Forests, including the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation (E03282).

<sup>3</sup> Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639.



Hänvisningen i artikel 2.40 i avskogningsförordningen till produktionsområdets rättsliga status, liksom definitionen av produktionsland i artikel 2.24 och definitionen av producerad i artikel 2.14 talar för att det ska vara fråga om lagstiftning som rör produktionen av relevanta råvaror enligt förordningen. Lagstiftning som rör senare led i produktionskedjan berörs således inte.

De olika underpunkterna i artikel 2.40 är relativt generellt hållna och relevansen för frågan om avskogning och skogsförstörelse är inte självklar för samtliga punkter. Meningen kan inte heller vara att samtliga bestämmelser som kan hänföras till dessa olika kategorier eller rättsområden ska anses vara relevant lagstiftning. Den direkta kopplingen som görs i artikel 2.40 till produktionsområdets rättsliga status talar särskilt för en sådan tolkning. Denna koppling talar för att det ska vara regler som har anknytning till just råvaruproduktionen och produktionsområdet. Förordningens syften, att minska avskogning och skogsförstörelse, rör vidare just förhållandena för produktionen av råvaror och produktionsområdet.

Vad som egentligen menas med att relevant lagstiftning ska ha en koppling till produktionsområdets rättsliga status förklaras dock inte närmare i förordningen. När det gäller vissa underpunkter i artikel 2.40, som markrättigheter och skogsrelaterade regler, finns en naturlig koppling till produktionsområdet. För andra underpunkter, som till exempel arbetsrätt, är kopplingen till produktionsområdets rättsliga status inte lika tydlig.

Kommissionen framhåller i sitt vägledande dokument att en lag inte är relevant bara för att den kan tillämpas generellt under råvarornas produktionsprocess eller tillämpas på leveranskedjorna för relevanta produkter och råvaror. Det avgörande är enligt kommissionen att lagstiftningen specifikt påverkar eller har inverkan på den rättsliga statusen för det område där råvarorna produceras. Kommissionen uttalar sig dock inte närmare om vad som menas med ett områdes rättsliga status.

Mot bakgrund av kravet på en koppling till produktionsområdets rättsliga status, och med hänsyn till kommissionens uttalanden i det vägledande dokumentet, tolkar utredningen det som att inte all lagstiftning som berör produktionen av de relevanta råvarorna är relevant. Det krävs någon närmare koppling till produktionsområdet för att en reglering ska anses vara relevant. Detta pekar på att det är just regler som på olika sätt berör produktionen av råvarorna som

är av intresse. Även formuleringarna i kommissionens vägledande dokument talar för att det krävs en sådan koppling.

Frågan om vad som är relevant lagstiftning bör vidare ses i ljuset av syftet med förordningen, det vill säga att minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, för att på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen, och att minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald (artikel 1). Enligt utredningens tolkning bör lagstiftning för att anses vara relevant enligt avskogningsförordningen ha en koppling till förordningens syften.

Vid tolkningen av bestämmelsen är det vidare av vikt att ta hänsyn till att de olika underpunkterna i artikeln ska gälla för alla länder i världen och att alla länder har olika rättssystem och att den nationella regleringen av de aktuella områdena skiljer sig åt. Frågan om vad som är relevant lagstiftning måste göras med utgångspunkt i den nationella regleringen i det enskilda fallet. Vissa punkter kanske är mer relevanta i vissa länder, medan andra punkter är mer relevanta i andra länder, beroende till exempel på hur frågor om äganderätt och brukanderätt är reglerade i de olika ländernas nationella lagstiftning.

Ytterligare en faktor att ta med i bedömningen när det gäller vad som är relevant lagstiftning är att det måste vara lagstiftning som innehåller tydliga regler eftersom det ska gå att avgöra, både för de enskilda och för myndigheterna, om reglerna har följts. Det måste röra sig om lagstiftning som verksamhetsutövaren eller handlaren kan ta med i en bedömning om tillbörlig aktsamhet och dokumentera för att visa att den har följts. Enligt informationskravet i artikel 9 h) i förordningen ska verksamhetsutövare och handlare samla in *tillräckligt entydig och verifierbar information* om att relevanta råvaror har producerats i enlighet med den relevanta lagstiftningen i produktionslandet. Detta talar för att det som är relevant lagstiftning enligt artikel 2.40 måste vara sådan lagstiftning som går att verifiera på ett tydligt sätt. Det bör exempelvis röra sig om mer definierade skyldigheter, inte övergripande hänsynsregler.

Utredningen vill vidare poängtera att begreppet relevant lagstiftning endast syftar till att hänvisa till den lagstiftning som gäller för produktionen av råvarorna enligt nationell rätt. Hänvisningen till relevant lagstiftning i artikel 3 b) i avskogningsförordningen innebär inte några utökade skyldigheter vid produktionen av rele-

vanta råvaror jämfört med vad som gällt innan avskogningsförordningen. Den lagstiftning som kan vara relevant enligt artikel 2.40 är således befintlig nationell lagstiftning som, oavsett avskogningsförordningens reglering, gäller vid produktionen av råvaror. Hänvisningen till relevant lagstiftning innebär således inte att några ytterligare skyldigheter tillskapas vid produktionen av råvarorna.

Utredningen gör i följande avsnitt en analys av vad som kan anses vara relevant lagstiftning när det gäller produktion av trä respektive uppfödning av nötkreatur i Sverige. Analysen utgår ifrån de olika punkterna a)–h) i artikel 2.40, ovanstående resonemang och kommissionens vägledande dokument. Ett antal regler gäller för båda dessa näringsgrenar, medan vissa är relevanta endast för den ena eller den andra.

## 4.6 Relevant lagstiftning enligt artikel 2.40

I detta avsnitt analyserar utredningen de olika underpunkterna a)–h) i artikel 2.40 och redogör för den lagstiftning som utredningen har identifierat när det gäller produktion av trä samt uppfödning av nötkreatur i Sverige. Delvis är den identifierade lagstiftningen densamma, men det finns även särskild lagstiftning som till övervägande del, eller uteslutande, berör den ena eller den andra av de olika näringarna.

Flera av de olika underpunkterna i artikel 2.40 har beröringspunkter med varandra. Viss identifierad lagstiftning blir därför aktuell under flera punkter. För tydlighets skull är utredningens redogörelse uppdelad i enlighet med de olika underpunkterna i artikel 2.40. Det innebär dock att det förekommer vissa upprepningar och en del hänvisningar till vad som anförts under andra punkter.

### 4.6.1 Markrättigheter

Enligt artikel 2.40 a) i avskogningsförordningen omfattar begreppet relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om markrättigheter. I den engelska ursprungsversionen anges "land use rights".

Denna punkt synes, i vart fall delvis, överensstämma med den första strecksatsen i artikel 2 h) i timmerförordningen som rör handlingar gällande rätt till avverkning av timmer inom lagliga i vederbörlig ordning offentliggjorda gränser. I Skogsstyrelsens meddelande 2012:2 anfördes angående denna punkt att fastighetsgränser och vem som är ägare till dessa inte torde utgöra ett problem i Sverige i förhållande till vem som har rätten att avverka. Skogsstyrelsen framhöll att rätten till egendom är grundlagsskyddad enligt 2 kap. 18 § regeringsformen och att denna rätt bara kan inskränkas under vissa i lag angivna förhållanden. Om någon skulle avverka på annans fastighet utan medgivande från ägaren skulle det vara ett tillgreppsbrott enligt 8 kap. brottsbalken, och därmed en olaglig avverkning.

I kommissionens vägledande dokument anges som exempel på relevant lagstiftning under denna punkt lagar om avverkning och produktion på marken eller om markförvaltning, till exempel lagstiftning om marköverlåtelse och lagstiftning om arrende av mark.

Utredningen tolkar förordningen som att denna punkt avser frågor om användandet av mark och om äganderätt och nyttjanderätt till den mark som en råvara har producerats på. När det gäller produktion av trä så torde detta röra antingen att man äger marken eller att man har ett avtal med en markägare om att avverka skog. När det gäller uppfödning av nötkreatur torde det röra antingen att den som föder upp djuren äger marken som djuren föds upp på, eller att denne har en nyttjanderätt till marken.

I Sverige finns ett fastighetsregister som omfattar alla fastigheter och som sköts av Lantmäteriet. Det finns i Sverige liten osäkerhet när det gäller vem som äger en fastighet och fastigheters gränser och det finns även väl utarbetade processer för att fastställa fastighetsgränser. Regler om köp av fast egendom finns i 4 kap. jordabalken där det bland annat framgår att en underskriven köpehandling ska upprättas vid köp av fast egendom. Vidare finns i 20 kap. nämnda balk regler om lagfart. Där framgår bland annat att den som förvärvat en fastighet ska ansöka om lagfart inom viss tid (1 §).

När det gäller nyttjanderätt till mark finns regler i jordabalken om bland annat olika former av nyttjanderätt. I 7 kap. jordabalken finns allmänna regler om nyttjanderätt. Av 7 kap. 3 § jordabalken framgår att av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten är att anse som nyttjanderätt, även om den inte

är förenad med rätt att i övrigt nyttja fastigheten. Av 7 kap. 5 § jordabalken framgår att avtal som huvudsakligen avser rätt att avverka skog för annat ändamål än husbehov som huvudregel inte är bindande längre än fem år.

I 8 kap. jordabalken finns allmänna regler om arrende, och därutöver finns i 9 kap. särskilda regler om jordbruksarrende som bland annat gäller avtal om arrende för betesmark för nötproduktion. Upplåtelsen kan dock förutom jordbruk även innefatta skogsmark.<sup>4</sup>

Den svenska regleringen som berör ägande av mark och nyttjanderätt till mark och som redogjorts för ovan kan således anses vara relevant lagstiftning när det gäller både produktion av trä och uppfödning av nötkreatur i Sverige. Exakt vad som är relevant lagstiftning i det enskilda fallet beror på vad för ägarförhållanden och avtalsförhållanden som gäller för marken där råvaran har producerats.

När det gäller äganderätt till fastighet kan noteras att det enligt jordförvärvslagen (1979:230) under vissa förutsättningar krävs tillstånd vid förvärv av fastighet. Ett sådant förvärv är i sådana fall enligt 10 a § skogsvårdslagen (1979:429) en förutsättning för att en avverkning ska få påbörjas. Regleringen rör rättigheten till marken och till att använda den. Syftet med lagen är dock egentligen inte relaterat till syftena bakom avskogningsförordningen. Syftet är att främja sysselsättning och bosättning i glesbygden samt att bevara balansen i markägandet mellan fysiska och juridiska personer.<sup>5</sup> Ett omfattande privat ägande har ansetts säkerställa en mångfald av olika brukningsmetoder i jord- och skogsbruket.<sup>6</sup> En variation i ägandet av skogsfastigheter kan således leda till en mer variationsrik skog. Detta är dock en möjlig sidoeffekt av lagstiftningen, och inte syftet med lagstiftningen. Eftersom lagstiftningen har en svag koppling till avskogningsförordningens syften anser utredningen att den inte bör anses vara relevant lagstiftning.

Under denna punkt bör även renskötselrätten lyftas. Renskötselrätten är en särskild bruksrätt till fastighet. Det är en rättighet av civilrättsligt slag och omfattas av regeringsformens regler om egendomsskydd. Renarnas betesmarker påverkas av konkurrerande anspråk på mark och naturresurser, däribland skogsbruk.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Öhrnell, jordabalk 9 kap. 1 §, Karnov 2024-08-26 (JUNO).

<sup>5</sup> Se bland annat prop. 2022/23:32 Ändringar i jordförvärvslagen i syfte att hindra att bestämmelserna om förvärvstillstånd kringgås, s. 6 f. med hänvisningar.

<sup>6</sup> Prop. 2004/05:53 Ändringar i jordförvärvslagen (1979:230), s. 26.

<sup>7</sup> Jakt och fiske i renbetesland (SOU 2023:46), s. 161 och 171.

Renskötselrätten regleras i första hand genom rennäringslagen (1971:437). Av 1 § rennäringslagen framgår att den som är av samisk härkomst (same) enligt bestämmelserna i lagen får använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Renskötselrätten innefattar enligt rennäringslagen en rätt till renbete, rätt att uppföra byggnader och anläggningar som behövs i renskötseln, rätt till skogsfång, rätt att företa renflyttningar och rätt att jaga och fiska (15–20, 23 och 25 §§). Renskötselrätten gäller inom renskötselområdet (3 §) och får utövas av den som är medlem i en sameby (1 §). Renskötselområdet är uppdelat i åretruntmarker, där renskötsel får bedrivas året runt, och vinterbetesmarker, där renskötsel får bedrivas under tiden den 1 oktober till den 30 april (3 §). Renskötsel kan även bedrivas med stöd av tillstånd, s.k. koncessionsrenskötsel (85–89 §§).

När det gäller produktion av trä finns i rennäringslagen och i skogsvårdslagen ett antal regler som berör den hänsyn som ska tas till rennäringen och som kan anses vara relevant lagstiftning när det gäller markrättigheter.

Enligt 30 § rennäringslagen får den som inom åretruntmarkerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs inte vid användningen av marken vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln.

I 13 b § skogsvårdslagen stadgas att avverkning inte får ske inom renskötselns åretruntmarker om avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Enligt 14 § skogsvårdslagen ska den produktiva skogsmarkens ägare underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning inom renskötselns åretruntmarker.

Innan avverkning sker inom renskötselområdets åretruntmarker ska enligt 20 § skogsvårdslagen berörd sameby beredas tillfälle till samråd.

Enligt 31 § skogsvårdslagen ska vidare, vid skötsel av skog, i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning, den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. I bestämmelsen anges vidare att det, vid planläggning och genom-

förande av åtgärderna, ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna. Samrådsplikten enligt 20 § gäller inte koncessionsrenskötsel eftersom området för koncessionsrenskötsel inte utgör en del av åretruntmarkerna. Hänsynskravet enligt 31 § gäller dock även i förhållande till koncessionssamebyarna. Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd bör motsvarande samråd hållas årligen även utanför åretruntmarkerna.<sup>8</sup>

Ovanstående frågor blir aktuella i samband med att en avverkningsanmälan lämnas in till Skogsstyrelsen. En avverkningsanmälan ska göras innan en avverkning sker för en avverkning som omfattar minst 0,5 hektar. Avverkningsanmälan ska göras minst sex veckor innan avverkningen. Skogsstyrelsen kan därefter till exempel förelägga markägaren att vidta de åtgärder som krävs för att de krav som ställs i skogsvårdslagen på hänsyn till rennäringen ska följas. Regelverket kring avverkning redogörs utförligare för nedan under punkten c) skogsrelaterade regler.

För avverkning av fjällnära skog krävs tillstånd av Skogsstyrelsen (15 §). I en ansökan om sådant tillstånd ska anges vad sökanden avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen (16 §). Skogsstyrelsen ska när den meddelar ett sådant tillstånd besluta om vilka hänsyn som ska tas till rennäringens intressen (18 b §).

Även regleringen om de hänsyn som ska tas till rennäringens intressen vid avverkning kan således anses vara relevant lagstiftning under punkten a) markrättigheter vid produktion av trä i Sverige.

Utredningen noterar vidare att 30 § rennäringslagen gäller all typ av verksamhet, således även vid uppfödning av nötkreatur. Bestämmelsen kan således anses vara relevant lagstiftning även vid uppfödning av nötkreatur i Sverige, om så är relevant i det enskilda fallet.

#### 4.6.2 Miljöskydd

Enligt artikel 2.40 b) i avskogningsförordningen omfattar relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om miljöskydd.

---

<sup>8</sup> Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till Skogsvårdslagen, s. 27.

Denna underpunkt överensstämmer delvis med den tredje strecksatsen i artikel 2 h) i timmerförordningen som omfattar avverkning av timmer, inklusive miljölagstiftning och bevarande av biologisk mångfald, med direkt koppling till avverkning av timmer.

När det gäller denna strecksats i timmerförordningen anförde Skogsstyrelsen i huvudsak följande i meddelande 2012:2. Överträdelser av skogsvårdslagen och miljöbalken kan utgöra olaglig avverkning om överträdelserna direkt relaterar till avverkning. I miljöbalken kan överträdelser mot områdesskyddsbestämmelser utgöra olaglig avverkning om man genom avverkningen skadat naturmiljön eller miljövärden i till exempel ett naturreservat eller ett biotopskyddsområde. Även otillåten miljöverksamhet kan vara olaglig avverkning, till exempel en åtgärd i ett Natura 2000-område, under förutsättning att åtgärden kan relateras till avverkning.

I kommissionens vägledande dokument anför kommissionen att det när det gäller miljöskydd finns en koppling till målet att stoppa avskogning och skogsförstörelse, att minska växthusgasutsläpp eller att skydda den biologiska mångfalden, till exempel när det gäller lagstiftning om

- skyddade områden,
- naturskydd och återställande av natur,
- skydd och bevarande av vilda djur och växter samt biologisk mångfald,
- utrotningshotade arter, och
- markutveckling.

I den svenska miljölagstiftningen finns ett antal regler som är av intresse när det gäller denna punkt både vad gäller produktion av trä och uppfödning av nötkreatur. Utredningen redogör nedan under olika avsnitt för regler som kan vara av relevans som relevant lagstiftning i fråga om artskydd, anmälan för samråd, områdesskydd, strandskydd, kulturmiljö, gödsling och växtskydd. Därefter redogörs för reglerna om tillstånd och anmälan som kan vara aktuella vid uppfödning av nötkreatur.

I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsreglerna. Dessa reglerar kraven på en verksamhetsutövare och ska tillämpas vid alla prövningar i fråga om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens



och tillsyn. Hänsynsreglerna är dock allmänt hållna och bygger till stor del på att de preciseras, antingen i en förordning, en föreskrift eller i ett beslut i ett enskilt fall. De är en del av många olika typer av prövningar, men kan svårligen hänvisas till som fristående relevant lagstiftning eftersom de är så allmänt hållna. De allmänna hänsynsreglerna preciseras dock genom bland annat artskyddsreglerna, som det finns intresse av att redogöra för i detta avsnitt. De allmänna hänsynsreglerna ska vidare tillämpas vid en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket redogörs för närmare nedan.

## Artskydd

Ett exempel på en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen (2007:845).<sup>9</sup> Dessa kan vara relevant lagstiftning både när det gäller produktion av trä och uppfödning av nötkreatur.

I 4, 4 a och 6–9 §§ artskyddsförordningen finns regler om fridlysning av fåglar, andra djur och växter. Fridlysning innebär ett förbud att skada ett antal angivna växter och djur. För vissa djur innebär det även ett förbud mot att störa djuren eller skada deras fortplantningsområden eller viloplatsen. Enligt 14–15 §§ samma förordning får länsstyrelsen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i nämnda paragrafer.

När det gäller produktion av trä kan frågan om artskydd bli aktuell i samband med att en avverkningsanmälan görs. Regleringen om avverkningsanmälan berörs närmare under punkten c) skogsrelaterade regler.

Vad gäller uppfödning av nötkreatur kan frågan om artskyddsdispens aktualiseras vid exempelvis en prövning av en ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken eller i samband med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Kravet på anmälan för samråd och tillståndsprövning berörs närmare längre ned i detta avsnitt.

Artskyddsregleringen berör produktionsområdet och är tätt kopplad till produktionen av de aktuella råvarorna. Regelverket har vidare en nära beröring med avskogningsförordningens syften att minska avskogning, skogsförstörelse och förlust av biologisk mång-

---

<sup>9</sup> MÖD 2013:13.

fald. Som nämndes inledningsvis är artskyddsregleringen en precisering av de allmänna hänsynsreglerna och de är enligt utredningens mening tillräckligt preciserade för att kunna utgöra relevant lagstiftning. Artskyddsregelverket kan således anses vara relevant lagstiftning vid produktion av trä i Sverige.

Artskyddet gäller vid all markanvändning, även generellt vid uppfödning av nötkreatur. Bestämmelserna om artskydd kan således anses vara relevant lagstiftning även vid uppfödning av nötkreatur i Sverige, om så är relevant i det enskilda fallet.

### **Anmälan för samråd**

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en anmälan för samråd göras om en verksamhet eller annan åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

När det gäller skogsbruksåtgärder ska anmälan göras till Skogsstyrelsen enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13). En avverkningsanmälan ska enligt 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

När det gäller uppfödning av nötkreatur kan särskilt nämnas att avverkning av skog i syfte att omvandla skog till betesmark är en sådan åtgärd som kan kräva samråd om den riskerar att väsentligen ändra naturmiljön. Anmälan för samråd ska dock i sådana fall ske till länsstyrelsen, inte till Skogsstyrelsen, eftersom omvandling av skog till betesmark inte är en skogsbruksåtgärd.

Enligt 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Av fjärde stycket i nämnda bestämmelse framgår vidare att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden om att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller förbjuda verksamheten, om sådana skyddsåtgärder inte är tillräckligt och det är nödvändigt för att skydda naturmiljön.

Regleringen om anmälan för samråd har en direkt koppling både till produktionsområdet och förordningens syften och kan således anses vara relevant lagstiftning när det gäller avverkning av skog i Sverige. Även vid uppfödning av nötkreatur kan bestämmelsen om samråd anses vara relevant lagstiftning, om så är relevant i det enskilda fallet. När det gäller avverkning av skog kan noteras att en avverkningsanmälan ska ses som en anmälan för samråd och att en avverkningsanmälan måste göras innan avverkning vilket berörs närmare nedan under punkten c) skogsrelaterade regler.

## Områdesskydd

I 7 kap. miljöbalken finns regler om områdesskydd. Det finns olika typer av områdesskydd, bland annat nationalparker, naturreservat, biotopskydd och Natura 2000-områden. Vilka restriktioner som gäller i en nationalpark eller ett naturreservat framgår av beslut och reservatsföreskrifter. Det krävs normalt dispens för att få avverka skog inom ett skyddat område. Det kan också finnas begränsningar för möjligheten att hålla nötkreatur inom ett skyddat område.

När det gäller biotopskyddsområden framgår av 7 kap. 11 § miljöbalken att det inom ett biotopskyddsområde är förbjudet att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Dispens från förbudet får ges om det finns särskilda skäl. Vidare finns i 7 kap. 11 b § miljöbalken särskilda regler om vad som ska anses vara särskilda skäl när det rör åtgärder som underlättar för jordbruket i vissa fall.

När det gäller Natura 2000-områden krävs tillstånd för avverkning, i eller utanför området, som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område, med undantag för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området (7 kap. 28 a § miljöbalken).

Beroende på vilket skydd som gäller för området kan således tillstånd eller dispens behöva sökas för en avverkningsåtgärd eller för nötkreaturshållning. Regleringen om områdesskydd kan således anses vara relevant lagstiftning vid produktion av trä i Sverige. Den kan även anses vara relevant lagstiftning vid uppfödning av nötkreatur, om djuren hålls i ett skyddat område.

I 7 kap. miljöbalken finns även regler om vattenskyddsområden som kan påverka möjligheten att avverka skog. Dessa områden får instiftas till skydd för en grund- eller ytvattentillgång för att skydda en nuvarande eller framtida dricksvattentäkt. Syftet med denna typ av områdesskydd är således inte relaterad till syftet med avskogningsförordningen på ett sådant direkt sätt att regleringen om vattenskyddsområden bör anses vara relevant lagstiftning.

## Strandskydd

Enligt 7 kap. 15 § miljöbalken är det som huvudregel inom ett strandskyddsområde inte tillåtet att

- uppföra nya byggnader,
- ändra byggnader eller deras användning eller utföra andra anläggningar eller anordningar, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, eller
- vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Förbudet kan således i och för sig träffa både avverkningsåtgärder och vissa åtgärder som är kopplade till uppfödning av nötkreatur, exempelvis stängsling. De flesta skogsbruksåtgärder och åtgärder inom jordbruket är dock i praktiken undantagna från förbudet genom det undantag för pågående areella näringar som finns i 7 kap. 16 § första stycket miljöbalken. Enligt denna bestämmelse gäller förbudet i 7 kap. 15 § inte byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för bland annat jordbruket eller skogsbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Om ett undantag enligt 7 kap. 16 § inte skulle gälla krävs dispens från strandskyddsreglerna enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken.

Med hänsyn till att de åtgärder som kan bli aktuella i de olika näringarna är undantagna från strandskyddet anser utredningen att strandskyddsreglerna inte bör anses vara relevant lagstiftning vid produktion av trä eller uppfödning av nötkreatur i Sverige.

## Kulturmiljö

Även frågan om skydd av kulturmiljö skulle kunna anses vara relevant lagstiftning under punkten om miljöskydd. Fornlämningar är skyddade enligt 2 kap. 1 § kulturmiljölagen (1988:950). Det är förbjudet att utan tillstånd ändra eller skada en fornlämning (6 §). Sådant tillstånd söks hos länsstyrelsen (12 §) som kan ställa vissa krav för tillståndet (13 §).

Syftet med regleringen om skydd av kulturmiljö har visserligen en koppling till produktionsområdet, men regleringen har ett annat skyddssyfte än avskogningsförordningen. Utredningen anser därför att denna reglering varken bör anses vara relevant lagstiftning vid avverkning av trä eller uppfödning av nötkreatur i Sverige.

Som redogörs för nedan under punkten c) skogsrelaterade regler, ska en anmälan om avverkning innehålla en redogörelse för vad som avses göras för att tillgodose kulturmiljövårdens intressen. Frågan om kulturmiljö omfattas således av relevant lagstiftning under den punkten som en del av avverkningsregelverket.

## Gödning

Ur ett miljöskyddsperspektiv kan även regleringen om gödning lyftas. Reglering om gödning finns när det gäller produktion av trä bland annat i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. Där finns bland annat regler om skyddszoner (21–22 §§) och skogsgödning (26 §). Denna reglering har dock inte en sådan tydlig koppling till själva avverkningen att utredningen anser att den bör anses vara relevant lagstiftning när det gäller produktion av trä i Sverige.

När det gäller uppfödning av nötkreatur finns i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket, regler om förbud mot spridning av viss gödsel på betesmark (11 §). I Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring finns även reglering av spridning av gödsel på åkermark. Eftersom nötkreatur även till viss del betar på åkermark skulle detta kunna anses vara relevant lagstiftning.

Denna reglering har visserligen en viss koppling till produktionsområdet, men regleringen rör egentligen inte uppfödningen av nötkreaturet. Regleringen av gödsling vid produktionen av fodret är inte tillräckligt nära kopplad till uppfödningen av det aktuella nötkreaturet för att den ska anses vara relevant lagstiftning. Det samma gäller regleringen av gödsling av mark där djuret sedan kan komma att beta.

## Växtskydd

När det gäller reglering om miljöskydd kopplat till produktionsområdet vill utredningen även lyfta bestämmelserna om växtskyddsmedel. I 14 kap. 6 § miljöbalken ställs vissa krav på hur spridningen av bekämpningsmedel ska ske och vilka åtgärder som ska vidtas. Vidare gäller enligt 14 kap. 7 § miljöbalken att bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly inte får spridas över skogsmark eller användas för att behandla enskilda trädstammar.

I förordning (2014:425) om bekämpningsmedel finns ytterligare regler om användningen av växtskyddsmedel, bland annat om anmälningsplikt enligt 2 kap. 41 §. I 2 kap. 45 § nämnda förordning finns krav på att sätta upp anslag vid spridning av växtskyddsmedel i områden där allmänheten får färdas fritt. För punktbehandling gäller dock varken kravet på anmälan eller anslag (Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SKSFS 2016:2] om användning av växtskyddsmedel på skogsmark).

När det gäller uppfödning av nötkreatur kan nämnas att växtskyddsmedel enligt 2 kap. 37 § förordningen om bekämpningsmedel inte får användas på ängs- eller betesmark som inte är lämplig att plöja men som kan användas till slätter eller bete. Enligt 2 kap. 38 § nämnda förordning får vidare tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet ge dispens från förbudet.

Regleringen om användning av växtskyddsmedel har visserligen en koppling till produktionsområdet. Den har dock en svag koppling till själva avverkningen och rör egentligen inte uppfödningen av nötkreaturet. Regleringen runt växtskyddsmedel är inte tillräckligt nära kopplad till avverkningen eller till uppfödningen av det aktuella nötkreaturet för att den ska anses vara relevant lagstiftning.

## Tillstånds- och anmälningsplikt vid uppfödning av nötkreatur

När det gäller uppfödning av nötkreatur kan vidare reglerna om tillstånd- och anmälningsplikt vara relevant lagstiftning.

Av 2 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår att anmälningsplikt gäller för stadigvarande djurhållning med mer än 100 djurenheter. För anläggning med stadigvarande djurhållning av nötkreatur med mer än 400 djurenheter krävs i stället tillstånd enligt 2 kap. 2 § miljöprövningsförordningen.

Tillstånds- och anmälningsplikten kan sägas vara kopplad till uppfödningen av nötkreatur och vad produktionsområdet rättsligt sett får användas till. Det rör sig om grundläggande förutsättningar för att få bedriva verksamheterna i fråga. Kopplingen till förordningens syften är dock inte lika tydlig som när det rör exempelvis regler kring avverkning. Regleringen är inte heller på ett lika tydligt sätt kopplad till den enskilda råvaran, dvs. uppfödningen av det enskilda nötkreaturet. Det rör sig dock om en miljölagstiftning som handlar om uppfödning av nötkreatur och lokaliseringen av denna verksamhet och som syftar till att mildra de negativa miljöeffekterna av nötkreatursuppfödning. Utredningen har således vissa tveksamheter när det gäller om detta bör anses vara relevant lagstiftning, men har ändå landat i att det bör anses vara relevant lagstiftning vid uppfödning av nötkreatur i Sverige.

### 4.6.3 Skogsrelaterade regler

Enligt artikel 2.40 c) i avskogningsförordningen omfattar begreppet relevant lagstiftning skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvaran.

Denna punkt motsvarar delvis den tredje strecksatsen i artikel 2 h) i timmerförordningen som omfattar avverkning av timmer, inklusive miljö- och skogslagstiftning, inbegripet skogsförvaltning och bevarande av biologisk mångfald, med direkt koppling till avverkning av timmer.

Skogsstyrelsen anförde i meddelande 2012:2 att överträdelser av skogsvårdslagen och miljöbalken kan utgöra olaglig avverkning om överträdelsen direkt relaterar till en avverkning. Enligt Skogsstyrelsen är dock inte bestämmelser om återväxt direkt relaterade till av-

verkning eftersom en sådan åtgärd sker efter avverkning och skyldigheten att säkra återväxten tidsmässigt inträder ett antal år efter det att avverkningen har ägt rum. Däremot anförde Skogsstyrelsen att underlåtenhet att underrätta Skogsstyrelsen om en avverkning eller underlåtenhet att söka tillstånd för avverkning i fjällnära skog eller i ädellövskog är direkt relaterat till olaglig avverkning. Att inte följa villkor i beslutade tillstånd för avverkning kan också vara olaglig avverkning. En brist på efterlevnad av myndighetsbeslut bör alltså vara olaglig avverkning om beslutet relaterar till en avverkning.

I kommissionens vägledande dokument anges att detta till exempel omfattar lagstiftning om skydd och bevarande av skogar samt hållbart skogsbruk, lagstiftning mot avskogning och rättigheter till avverkning av timmer inom lagliga i vederbörlig ordning offentliggjorda gränser.

Denna punkt rör således skogsrelaterade regler som är direkt relaterade till avverkning, det vill säga de regler som gäller i samband med en avverkning i Sverige.

Centralt för regleringen av avverkning av skog är reglerna om avverkningsanmälan. En föryngringsavverkning om minst 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen senast sex veckor i förväg (14 § skogsvårdslagen samt 15 och 15 b §§ skogsvårdsförordningen [1993:1096]).

En avverkningsanmälan ska enligt nämnda bestämmelser bland annat innehålla

- en redogörelse för vilka hänsyn som ska tas för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,
- en redogörelse för vilka hänsyn som ska tas för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning inom renskötselns åretruntmarker, och
- en redogörelse för vad som avses göras för att trygga återväxten av skogen.

En avverkning får påbörjas tidigast sex veckor efter det att avverkningsanmälan har gjorts. Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att åtgärden får påbörjas tidigare (15 b § skogsvårdsförordningen).

För en avverkning som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön gäller vidare kravet på att göra en anmälan för samråd i 12 kap.



6 § miljöbalken, som nämnts ovan under punkten b) miljöskydd. Anmälan för samråd ska göras hos Skogsstyrelsen när det gäller skogsbruksåtgärder (12 kap. 6 § miljöbalken och 2 kap. 10 § miljö-tillsynsförordningen). Enligt 6 § förordningen om anmälan för samråd ska den som har gjort en avverkningsanmälan anses ha gjort en anmälan för samråd för åtgärderna enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Närmare föreskrifter om anmälan för samråd finns i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3). Där framgår bland annat att anmälan för samråd ska ske vid skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som vid en samlad bedömning har mycket höga naturvärden, har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för vissa arter (4 §).

Enligt 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts. Enligt fjärde stycket i nämnda bestämmelse får Skogsstyrelsen förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Detta kan till exempel omfatta att hänsyn ska tas till arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen eller att förbjuda en verksamhet, om sådana åtgärder inte är tillräckliga.

En redogörelse för den närmare regleringen i skogsvårdslagen när det gäller hänsyn till renskötelsen i samband med avverkning finns under punkten a) markrättigheter. Sammanfattningsvis omfattar denna reglering ett förbud mot avverkning i vissa fall (13 b §), krav på samråd med berörd sameby innan avverkning på renskötselområdets åretruntmarker (20 §) och krav på anpassningar med hänsyn till rennäringen (31 §).

Av 4 § skogsvårdslagen framgår vidare att det i vissa fall kan krävas tillstånd enligt miljöbalken för avverkningsåtgärder enligt bland annat 7 kap. 11 och 28 a–29 §§ miljöbalken. En närmare redogörelse för denna reglering finns under punkten b) miljöskydd.

När det gäller vissa typer av skog krävs tillstånd för avverkning. Enligt 15 § skogsvårdslagen krävs tillstånd från Skogsstyrelsen för att avverka fjällnära skog. När Skogsstyrelsen ger tillstånd till avverkning ska myndigheten besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b § skogsvårdslagen).

Även för ädellövskog krävs tillstånd till avverkning enligt 27 § skogsvårdslagen. Enligt nämnda paragraf ska sökanden i ansökan om tillstånd redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. I samband med att tillstånd meddelas får Skogsstyrelsen besluta om det sätt på vilket avverkningen och den därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog ska genomföras.

När det gäller denna punkt kan således regleringen kring avverkning anses vara relevant lagstiftning vid produktion av trä i Sverige. Vid avverkning ska avverkningsregelverket ha följts, dvs. man ska ha gjort en avverkningsanmälan eller ansökt om tillstånd om sådant krävs. Avverkningen ska ha skett i enlighet med de försiktighetsmått som har meddelats i samband med avverkningsanmälan respektive tillståndet.

Det ovan redovisade regelverket kring avverkning kan således anses vara relevant lagstiftning vid produktion av trä i Sverige.

#### 4.6.4 Tredje parts rättigheter

Enligt artikel 2.40 d) i avskogningsförordningen omfattar relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om tredje parts rättigheter.

Detta motsvaras av den fjärde strecksatsen i artikel 2 h) i timmerförordningen som omfattar tredje parts lagliga rättigheter avseende sådan användning och besittningsrätt som påverkas av avverkning av timmer.

Som exempel på nationell lagstiftning om tredje parts lagliga rättigheter tog Skogsstyrelsen i meddelande 2012:2 upp samernas rättigheter avseende avverkning och besittningsrätt i skogsvårdslagen och rennäringslagen.

I kommissionens vägledande dokument för avskogningsförordningen anges när det gäller artikel 2.40 d) att den omfattar nyttjande- och besittningsrätt som påverkas av produktionen av relevanta råvaror och produkter, samt urfolks och lokalsamhällets hävdvunna markrättigheter. Detta kan till exempel omfatta rättigheter till tomträtsavgäld eller nyttjanderätt.

Utredningen har redan berört regleringen om nyttjanderätt i 7 kap. jordabalken under punkten a) markrättigheter i fråga om att den som avverkar skog eller håller djur ska ha nyttjanderätt till marken i fråga. Punkten d) synes dock beröra en annan sida av frågan om nyttjanderätt, dvs. om någon annan har en nyttjanderätt till den mark som berörs av en avverkning eller som används för uppfödning av nötkreatur.

De nyttjanderätter som omfattas av 7 kap. jordabalken är arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut och rätt till elektrisk kraft, om rättigheten upplåtits genom avtal (7 kap. 1 §). Som nyttjanderätt räknas även jakt- och fiskerätt samt vissa rättigheter som innebär en substantiell förändring av den fasta egendomen, såsom rätt till stenbrytning, torv-, ler- eller grustäkt.<sup>10</sup> Det finns även äldre servitut som avser rätten till mulbete, dvs. bete med frigående djur i skogen, eller olika slags skogsfång, bland annat vedtag.

Denna punkt omfattar således tredje parters rättigheter till det markområde där den relevanta råvaran har producerats, till exempel i form av servitutsrättigheter eller annan nyttjanderätt. Det kan självklart finnas nyttjanderätter till en viss mark, men utredningen har inte identifierat någon sådan nyttjanderätt som kan påverka användandet av marken i skogsbruket eller i samband med hållandet av nötkreatur på ett sådant sätt att den kan anses vara relevant lagstiftning. Renskötselrätten innebär en rätt att använda mark vilket har redogjorts för under punkten a) markrättigheter. Samernas status som urfolk och användandet av mark i samband med till exempel renskötsel blir även aktuellt i punkterna e)–g) och behandlas ytterligare där.

Även allemansrätten innebär en rätt att använda någon annans mark. Denna rätt inskränker dock inte rätten att avverka skog eller hålla nötkreatur på en mark. När det gäller nötkreatur kan vidare regleringen om stängselgenombrott nämnas. Den regleringen innebär dock inte något hinder mot att hålla nötkreatur på mark, utan en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga någon som har ett stängsel att se till att ordna grindar eller andra genomgångar för att allmänheten ska kunna komma till mark som omfattas av allemansrätten (26 kap. 11 § miljöbalken).

När det gäller tredje parts rättigheter har utredningen således inte i svensk lagstiftning identifierat någon nyttjanderätt som på-

---

<sup>10</sup> Jensen, Jordabalk 7 kap. 1 §, Karnov 2024-08-23 (JUNO).

verkar möjligheten att bedriva skogsbruk eller hålla betesdjur, förutom renskötselrätten, som redogörs för under andra avsnitt i detta kapitel. Utredningen har således inte identifierat någon ytterligare relevant lagstiftning under denna punkt.

#### 4.6.5 Arbetstagares rättigheter

Enligt artikel 2.40 e) i avskogningsförordningen omfattar begreppet relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om arbetstagares rättigheter.

Denna punkt har ingen motsvarighet i artikel 2 h) i timmerförordningen.

Kommissionen hanterar i sitt vägledande dokument denna punkt tillsammans med den efterföljande punkten f) mänskliga rättigheter. Kommissionen anför i det vägledande dokumentet att dessa rättigheter antingen åtnjuts av personer som befinner sig inom produktionsområdet för relevanta råvaror, i den utsträckning som är relevant för förordningen med beaktande av dess mål, eller personer med rättigheter till produktionsområdet för relevanta råvaror eller produkter, inklusive urfolks och lokalsamhällens rättigheter, om dessa är tillämpliga eller återspeglas i respektive nationell lagstiftning. Som exempel tar kommissionen upp rättigheter till mark, territorier och resurser, äganderätt, rättigheter i samband med fördrag, avtal och andra konstruktiva arrangemang mellan urfolk och stater.

Med hänsyn till att kommissionen i sitt vägledande dokument hanterar punkterna e) och f) tillsammans och med hänsyn till vad kommissionen uttalar angående dessa punkter synes kommissionen tolka denna punkt som att den har en direkt koppling till mänskliga rättigheter och urfolks rättigheter, och inte hänvisar till arbetsrättsliga frågor i allmänhet. Kommissionens sammanblandning av dessa två punkter pekar mot att punkten e) enligt kommissionens tolkning syftar till att hänvisa till ILO-konventionen nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder. Förordningens ordalydelse ger dock inte någon indikation på att detta är syftet med denna punkt. Punkten hänvisar endast till arbetstagares rättigheter

och utredningen utgår därför från den arbetsrättsliga regleringen vid analysen av denna punkt.

När det gäller både skogsbruk och uppfödning av nötkreatur finns det viss arbetsrättslig reglering som kan anses ha ett samband med produktionsområdet och som därmed skulle kunna omfattas av begreppet relevant lagstiftning.

Både arbete i skogen och arbete med nötkreatur är delvis tunga arbeten som innehåller moment som ställer särskilda krav på arbetsmiljön. Allmänt gäller enligt 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160) att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsgivaren ska vidare enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare ska arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen).

Detta är dock bestämmelser som är relevanta för alla arbetsgivare, det är enligt utredningens mening svårt att se någon särskild koppling till just produktionsområdets rättsliga status när det gäller denna reglering. Utredningen har dock identifierat vissa regler som gäller specifikt för just skogsbruk och nötkreaturshållning, och som kan sägas ha en särskild koppling just till produktionen av råvaran.

När det gäller skogsbruket finns bland annat särskilda regler för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om användning av motorkedjesågar och röjsågar (AFS 2012:01). När det gäller uppfödning av nötkreatur har arbetsmiljöverket meddelat föreskrifter i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbete med djur (AFS 2008:17). I föreskrifterna finns närmare reglering när det gäller bland annat krav på byggnader, kunskaper, rutiner och förfarandet vid förflyttning av djur. I 14 och 15 §§ nämnda föreskrifter finns vidare särskilda krav när det gäller arbete med nötkreatur som bland annat innebär att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att minska risken för stångskador och att det ska finnas reträttvägar eller skyddsanordningar som går att nå vid en risksituation.

Som framgått ovan är tolkningen av denna punkt inte helt klar med hänsyn bland annat till den tolkning som kommissionen ger uttryck för i sitt vägledande dokument. Vidare är kopplingen till

produktionsområdets rättsliga status svag när det gäller de arbetsrättsliga regler som utredningen redogjort för ovan. Den reglering som utredningen har identifierat ovan har en så svag koppling till syftet med förordningen att utredningen, särskilt med beaktande av nämnda osäkerhet angående tolkningen av denna punkt, inte anser att den ska anses omfattas av begreppet relevant lagstiftning i artikel 2.40.

#### 4.6.6 Mänskliga rättigheter

Enligt artikel 2.40 f) i avskogningsförordningen omfattar begreppet relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt.

Denna punkt har ingen motsvarighet i artikel 2 h) i timmerförordningen.

I kommissionens vägledande dokument hanteras som nämnts ovan denna punkt tillsammans med punkten e) arbetstagares rättigheter. Kommissionen anför i det vägledande dokumentet att dessa rättigheter antingen åtnjuts av personer som befinner sig inom produktionsområdet för relevanta råvaror, i den utsträckning som är relevant för förordningen med beaktande av dess mål, eller personer med rättigheter till produktionsområdet för relevanta råvaror eller produkter, inklusive urfolks och lokalsamhällens rättigheter, om dessa är tillämpliga eller återspeglas i respektive nationell lagstiftning. Som exempel tar kommissionen upp rättigheter till mark, territorier och resurser, äganderätt, rättigheter i samband med fördrag, avtal och andra konstruktiva arrangemang mellan urfolk och stater. När det gäller punkten f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt noterar utredningen att kommissionen i sitt vägledande dokument har uttalat att det ska finnas en koppling till avskogningsförordningens syften eller att det ska röra personer med rättigheter till produktionsområdet, bland annat urbefolkningar. Det ska vidare vara fråga om rättigheter som är implementerade i nationell lagstiftning.

Samerna har ställning som urfolk i Sverige.<sup>11</sup> När det gäller skogsbruket finns en klar koppling mellan produktionsområdet för råvaran och samernas användning av marken vid renskötseln, som är en central del av den samiska kulturen.

Som utredningen har redovisat ovan är renskötselrätten även aktuell under punkten a) markrättigheter såsom en civil rättighet. Renskötselrätten har dock även en folkrättslig koppling som en del i utövandet av den samiska kulturen och blir därför aktuell även under denna punkt.

Den folkrättsliga aspekten av renskötselrätten blir även aktuell under punkten g) principen om FPIC, som är en del av urfolksdeklarationen. De hänsyn som ska tas till renskötseln inom skogsbruket har utredningen även redogjort för under punkten c) skogsrelaterade regler om avverkning eftersom regelverket kring avverkning bland annat tar upp frågan om hänsyn till renskötseln. För det svenska skogsbrukets del kommer således delvis samma regelverk upp under flera olika punkter.

Som utredningen nämnde under a) finns det när det gäller det svenska skogsbruket och renskötseln en del konkurrerande anspråk på marken. De markkonflikter som kan finnas när det gäller förordningens område och urfolks rättigheter finns, såvitt utredningen har kunnat utröna, främst inom skogsområdet, inte inom uppfödningen av nötkreatur. Det är även i fråga om skogsbruk som det främst finns relevant svensk lagstiftning som kopplar till denna fråga.

När det gäller den folkrättsliga regleringen vill utredningen lyfta följande. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs 1966 och innehåller ett antal grundläggande rättigheter. Sverige har tillträtt och är bunden av konventionen. När det gäller urfolk stadgas i artikel 27 att dessa inte ska förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. Rätten till eget kulturliv ska ses ur ett brett perspektiv och omfattar bland annat traditionella näringar, som exempelvis renskötseln. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som enligt konventionens tilläggsprotokoll kan pröva framställningar från enskilda personer om att en stat har kränkt deras rättigheter enligt konventionen, har bland annat i Kitokfallet bedömt att ett närings-

---

<sup>11</sup> 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen, prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 188–191 och prop. 2021/22:19 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, s 13.

fång som är ett centralt inslag i kulturen hos ett urfolk skyddas av artikel 27.<sup>12</sup> Rättigheterna i artikel 27 stärks av förbudet mot diskriminering i artikel 26 och rätten till självbestämmande i artikel 1.

Av särskilt intresse under denna punkt är vidare deklarationen om urfolks rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling 2007.<sup>13</sup> Deklarationen antogs i form av en resolution och utgör en politisk viljeyttring. Den är därmed vägledande för FN:s medlemsstater, men inte juridiskt bindande.

Av intresse för frågan om relevant lagstiftning är de artiklar som behandlar urfolks rätt till mark och vatten. Det rör bland annat artikel 26 som stadgar att urbefolkningar har rätt till de områden och resurser som de traditionellt har ägt, ockuperat eller på annat sätt använt eller förvärvat och att de har rätt att äga, använda, utveckla och kontrollera de områden, territorier och resurser som de innehar på grund av traditionellt ägande eller annan traditionell okkupation eller användning, liksom dem de på annat sätt har förvärvat. Vidare anges att stater ska ge rättsligt erkännande och skydd för dessa områden, territorier och resurser och att det ska ske med vederbörlig hänsyn till de berörda urfolkens seder, traditioner och fastighetssystem.

Vidare framgår av artikel 19 att stater ska rådfråga och samarbeta i god anda med berörda urfolk genom deras egna representativa institutioner för att få deras fria och informerade samtycke innan staterna antar och genomför lagar eller administrativa åtgärder som kan påverka urfolken. Artikel 19 uttrycker principen om FPIC som nämns särskilt i punkten 2.40 g) i förordningen, och redogörs vidare för separat under den punkten.

Den folkrättsliga regleringen medför en rätt för urfolk till sin kultur, som bland annat uttrycks i traditionell näringsutövning, som renskötseln, och vissa krav på samråd. Den folkrättsliga regleringen reglerar dock skyldigheter för staterna, inte för enskilda. Som nämndes inledningsvis framgår av bland annat kommissionens vägledande dokument, och av artikel 2.40, att det som är relevant lagstiftning ska vara en nationell implementering av de internationella instrumenten. Relevant lagstiftning är de lagar som är tillämpliga i produktionslandet. Det som kan anses vara relevant lagstiftning i

---

<sup>12</sup> Kitok v. Sweden, Comm. No. 197/1985.

<sup>13</sup> Deklarationen finns inte i någon officiell svensk översättning. Utredningen har utgått från de formuleringar på svenska som återfinns i Renmarkskommitténs betänkande SOU 2023:46 och Renmarkskommitténs PM 6 – Sveriges skyldigheter enligt folkrätten.



denna del är således den nationella lagstiftning som är relevant för eller återspeglar de rättigheter som gäller enligt folkrätten.

De regler som utredningen har identifierat som möjligt relevant lagstiftning när det gäller punkten f) är samma lagstiftning som redogjorts för ovan under punkterna a) och c) när det gäller hänsyn till renskötelsen.

Det är således 30 § rennäringslagen om vilka åtgärder den som äger eller brukar mark inom renskötelsens åretrunmarker får vidta, förbudet mot avverkning i vissa fall (13 b § skogsvårdslagen), kravet på samråd med berörd sameby innan avverkning på renskötelseområdets åretrunmarker (20 § skogsvårdslagen) och krav på anpassningar med hänsyn till rennäringsen (31 § skogsvårdslagen). Även regleringen om tillstånd till avverkning av fjällnära skog blir aktuell under denna punkt. Som framgått ovan ska vid en sådan ansökan sökanden redogöra för vad denna avser att göra för att tillgodose rennäringsens intressen (16 § skogsvårdslagen) och Skogsstyrelsen ska när tillstånd ges besluta om vilka hänsyn som ska tas till rennäringsens intressen (18 b § skogsvårdslagen).

När det gäller punkten f) mänskliga rättigheter kan således sammanfattningsvis regleringen om hänsyn till rennäringsen i rennäringslagen och i skogsvårdslagen vara relevant lagstiftning vid produktion av trä i Sverige.

#### **4.6.7 Principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke**

Enligt artikel 2.40 g) i avskogningsförordningen omfattar begreppet relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om principen om FPIC, inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter.

Någon motsvarighet till denna punkt finns inte i artikel 2 h) i timmerförordningen.

I skäl 59 i ingressen till avskogningsförordningen framhålls att principen om FPIC har utvecklats under åren efter godkännandet av ILO-konventionen nr 169 och att den speglas i FN:s deklaration om skydd för urfolks rättigheter. Principen är avsedd att vara en skyddsåtgärd som säkerställer att potentiella konsekvenser för urfolk beaktas i beslutsprocessen för projekt som påverkar dem.

Som nämnts i föregående avsnitt uttrycks principen om FPIC i artikel 19 i urfolksdeklaration som anger att stater ska rådfråga och samarbeta i god anda med berörda urfolk genom deras egna representativa institutioner för att få deras fria och informerade samtycke innan staterna antar och genomför lagar eller administrativa åtgärder som kan påverka urfolken.

När det gäller vilken nationell lagstiftning som kan anses vara relevant lagstiftning under denna punkt så har utredningen identifierat kravet på samråd innan avverkning inom renskötselns åretsruntmarker i 20 § skogsvårdslagen.

Vidare bör dock även den nya konsultationslagen nämnas i detta sammanhang. Den 1 mars 2022 trädde lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (konsultationslagen) i kraft. Lagen innebär att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna (2 §). Skyldigheten gäller inte för ärenden som rör tillsyn (4 §).

I förarbetena till lagen anges att det kan bli aktuellt med konsultation bland annat i ärenden om markanvändning, skogsfrågor och biologisk mångfald på renbetesmark. När det gäller kravet på särskild betydelse anförs vidare att detta innebär att ärendet ska angå just samerna genom att det kan ha direkt inverkan på samernas språk, kultur, näringar eller ställning som urfolk, och att ärenden som enbart rör enstaka samer inte omfattas av konsultationsskyldigheten. Vidare kan konsultation inte heller krävas i mindre frågor. Rekviritet ”särskild betydelse för samerna” innebär alltså även ett visst kvalifikationskrav. Som exempel på mindre frågor nämns i förarbetena planerade avverkningar som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter har undantagits från samrådsplikten enligt 20 § skogsvårdslagen med hänsyn till att de avser små områden och utan att påverka värden som är av intresse för rennäringen.<sup>14</sup>

När det gäller undantaget för tillsyn förtydligade regeringen i propositionen bland annat att även s.k. anmälnings- och under rättelseärenden enligt skogsvårdslagen och miljöbalken föreslås omfattas av undantaget för tillsynsärenden. Även dessa ärenden är alltså undantagna från lagens tillämpningsområde.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Prop. 2021/22:19 s. 62.

<sup>15</sup> Prop. 2021/22:19 s. 73.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att en enskild avverkning i de flesta fall antagligen inte kan anses ha en särskild betydelse för det samiska folket, synes konsultationsordningen inte bli aktuell i de flesta fall som rör avverkning av skog. En ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog skulle dock eventuellt kunna aktualisera en konsultation i samband med Skogsstyrelsens behandling av ansökan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Konsultationslagen innebär dock endast skyldigheter för myndigheter, inte för enskilda företagare. Det är således inte en relevant lagstiftning som ett företag kan uppfylla vid produktionen av en relevant råvara. Konsultationslagen bör därmed inte anses vara relevant lagstiftning enligt avskogningsförordningen.

När det gäller denna punkt kan således sammanfattningsvis kravet på samråd inom renskötselns åretruntmarker i 20 § skogs-vårdslagen vara relevant lagstiftning vid produktion av trä i Sverige.

#### **4.6.8 Skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser**

Enligt artikel 2.40 h) i avskogningsförordningen avses med relevant lagstiftning de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om skatte-, antikorrupsions-, handels och tullbestämmelser.

I timmerförordningen fanns en delvis liknande bestämmelse i den femte strecksatsen i artikel 2 h) som omfattade handel och tullar i den mån som skogsbrukssektorn berörs. Skogsstyrelsen konstaterade i meddelande 2012:2 kortfattat att någon särskild lagstiftning som särskilt berör handel och tullar inom skogsbrukssektorn inte finns för närvarande.

När det gäller denna punkt anför kommissionen i sitt vägledande dokument för avskogningsförordningen att detta omfattar tillämpliga lagar om relevanta försörjningskedjor som förs in på eller ut ur unionsmarknaden, om de har en särskild koppling till förordningens mål eller, med avseende på handels- och tulllagstiftning, om de särskilt rör de relevanta sektorerna för jordbruks- eller timmerproduktion.

## Skattebestämmelser

När det gäller skattebestämmelser är det inte helt lätt att förstå kopplingen till produktionsområdets rättsliga status. På ett övergripande plan måste syftet vara att verksamhetsutövarna och handlarna ska följa de skatteregler som finns, när det gäller just avverkningen av timmer respektive uppfödning av nötkreatur, men samtidigt bör regleringen för att vara relevant ha en särskild koppling till förordningens syften.

En näringsidkare som bedriver jord- och skogsbruk omfattas av samma generella bestämmelser om beskattning som andra näringsidkare. Alla näringsidkare ska följa skattereglerna och exempelvis skatta för sina inkomster. Dessa regler gäller dock gemensamt för alla som bedriver verksamheter och är inte något som specifikt gäller vid just produktion av trä eller uppfödning av nötkreatur. Det kan inte heller sägas vara särskilt kopplat till avskogningsförordningens syften.

När det gäller avverkning av skog finns vissa särskilda regler om hur inkomster som relaterar till avverkning ska beskattas. Reglerna rör till exempel beskattningstidpunkten vid upplåtelse av avverkningsrätt (21 kap. 2 § inkomstskattelagen [1999:1229]), skogsavdrag (21 kap. 4–6 §§ inkomstskattelagen), skogskonto och skogsskadekonto (21 kap. 21–38 §§ inkomstskattelagen) och ersättning på grund av upplåtelse av avverkningsrätt i samband med en allframtidsupplåtelse (45 kap. 6–9 §§ inkomstskattelagen). Det är således regler som särskilt rör produktion av timmer, och som kan sägas ha en viss koppling till produktionsområdet. Det är dock svårt att se vilken koppling dessa regler har till förordningens syften, vilket talar emot att anse att detta är relevant lagstiftning.

När det gäller uppfödning av nötkreatur har utredningen haft svårt att hitta någon svensk skattereglering som kan sägas ha koppling just till denna näringsgren och till förordningens syften. Det finns en särskild reglering när det gäller att djur i jordbruk vid beskattning alltid ska anses som lager oavsett vilket syfte företaget har med innehavet enligt 17 kap. 5 § inkomstskattelagen. Det är dock svårt att se vilken relevans detta har för förordningens syften.

Det finns således viss reglering som gäller särskilt för produktion av timmer och uppfödning av nötkreatur. Denna reglering har dock en så svag koppling till syftet med förordningen att utred-

ningen inte finner tillräckliga skäl att betrakta denna som relevant lagstiftning enligt avskogningsförordningen.

### Antikorruptionsbestämmelser

När det gäller antikorruptionsbestämmelser skulle kriminaliseringen i 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken av tagande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering kunna vara relevant lagstiftning. Även kriminaliseringen av trolöshet mot huvudman i 10 kap. 9 § brottsbalken och tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken kan sägas motverka korruption.

Dessa regler gäller dock generellt och är inte något som specifikt gäller just för produktion av timmer eller uppfödning av nötkreatur. Det finns inte heller någon tydlig koppling till produktionsområdets rättsliga status eller till förordningens syften. Utredningen anser därmed att denna lagstiftning inte ska anses vara relevant lagstiftning enligt förordningen.

### Handelsbestämmelser

När det gäller handelsbestämmelser ska, enligt kommissionens vägledande dokument, dessa anses vara relevanta, om de särskilt rör de relevanta sektorerna för jordbruks- eller timmerproduktion.

Vad gäller skogsbruk skulle regleringen om sundhetscertifikat kunna vara relevant lagstiftning. Ett sundhetscertifikat är ett dokument som växtskyddsmyndigheten i exportlandet utfärdar och som intygar att sändningen uppfyller mottagarlandets krav på frihet från växtskadegörare.<sup>16</sup> Denna reglering har en viss koppling till produktionsområdet. Regleringen syftar till att motverka att vissa skadedjur sprids och koppling till syftet med avskogningsförordningen är svag, vilket talar emot att räkna detta som relevant lagstiftning.

Vidare kan regleringen om virkesmätning nämnas. Denna rör särskilt timmerproduktionen men syftar till att reglera förhållandet mellan säljare och köpare av virke och att ge dessa möjlighet att bedöma om ersättningen för virket är rimlig (1 § lagen [2014:1005]

---

<sup>16</sup> Se bland annat art 100 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare och 2 kap. 1 § i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:17) om skyddsåtgärder mot växtskadegörare.

om virkesmätning). Regleringens koppling till avskogningsförordningens syften synes således svag och utredningen är tveksam till om detta bör tas upp som relevant lagstiftning.

När det gäller uppfödning av nötkreatur finns ett antal regler som på olika sätt rör handeln med dessa. Det finns exempelvis bestämmelser om märkning av nötkreatur och identitetshandlingar.<sup>17</sup> Nämnda reglering påverkar handeln med nötkreatur, men är påkallad av djurhälsoskäl. Liknande regleringar finns även för andra djurslag. Detta talar enligt utredningens mening emot att ta upp denna reglering som relevant lagstiftning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den reglering som redogörs för ovan har en så svag koppling till förordningens syften att den inte bör anses vara relevant lagstiftning enligt förordningen.

## Tullbestämmelser

Även när det gäller tullbestämmelser ska dessa, enligt kommissionens vägledande dokument, anses vara relevanta, om de särskilt rör de relevanta sektorerna för jordbruks- eller timmerproduktion.

Under denna punkt skulle till exempel särskilda importrestriktioner när det gäller relevanta råvaror kunna bli aktuella, som det förbud mot import av produkter från Ryssland som omfattas av timmerförordningen som kommissionen antog den 8 april 2022.

Utredningen har inte identifierat några sådana särskilda tullrestriktioner som gäller för svensk produktion av timmer eller för nötkreatur från Sverige. Inte heller under denna punkt har utredningen således identifierat någon relevant lagstiftning i förordningens mening.

---

<sup>17</sup> Se bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag") och i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2021:13) om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

## 5 Bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse

### 5.1 Utredningens uppdrag

För att en relevant råvara eller produkt ska få släppas ut eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras krävs enligt artikel 3 a) i avskogningsförordningen att den är avskogningsfri. Med avskogningsfri menas att de relevanta råvarorna inte kommer från mark där avskogning ägt rum efter den 31 december 2020 och, när det gäller trävaror, att skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter nämnda datum (artikel 2.13).

En del av utredningens uppdrag är att identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar sådan avskogning och skogsförstörelse som avses i avskogningsförordningen.

Utredningen ska därutöver ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka avskogning och skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland enligt förordningen och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningen ska säkerställa att förslagen till anpassade bestämmelser i svensk rätt ska ha som mål att hela Sverige betraktas som ett lågriskland.

Utredningen ska vidare beakta andra eventuella ändringar av bestämmelser som genomförs till följd av annan EU-lagstiftning.

## 5.2 Andra EU-rättsakter

I juni 2024 antogs naturrestaureringsförordningen.<sup>1</sup> Förordningen innehåller bindande mål och skyldigheter för medlemsstaterna när det gäller restaurering och återställande av olika typer av ekosystem. Förordningen innebär bland annat ett krav på att återställa tidigare betesmarker som i dag är skogsmark.

Förnybartdirektivet<sup>2</sup> reviderades 2023. Revideringen omfattade bland annat bestämmelser om hållbarhetskriterier för biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassa som produceras av skogsbiomassa. I Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2024 gavs myndigheten i uppdrag att lämna underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet. Uppdraget omfattade bland annat att lämna förslag till nationell definition av gammal skog (old growth forest) och klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Myndigheten skulle även lämna underlag för att uppfylla kriterierna, samt förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna uppfylla kriterierna för ett s.k. A-land enligt direktivet. Skogsstyrelsen lämnade en delredovisning i april 2024 som bland annat omfattade identifierat behov av anpassningar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla kriterierna för ett A-land.<sup>3</sup> Uppdraget slutredovisades i augusti 2024 i rapporten 2024/09 Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning.

Den 22 november 2023 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar.<sup>4</sup> Förordningens mål är enligt förslaget att säkerställa att den data om skog som samlas in i EU har hög kvalitet och jämförbarhet och att främja frivillig utveckling av integrerad långsiktig planering på medlemsstatsnivå som stöttar EU:s skogars resiliens.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

<sup>2</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

<sup>3</sup> Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning, dnr. 2024/66.

<sup>4</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar, COM(2023) 728.



### 5.3 Riskklassificering

Av artikel 29 i avskogningsförordningen framgår att det genom förordningen inrättas ett system med tre olika riskkategorier för bedömning av länder (riskklassificering). Alla medlemsstater och tredje länder, eller delar därav, ska placeras i någon av kategorierna hög risk, låg risk eller normal risk.

Med hög risk avses länder där det identifierats en hög risk för att det ska produceras relevanta råvaror för vilka de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i artikel 3 a).

Med låg risk avses länder eller delar därav där det finns tillräckliga garantier för att det endast i exceptionella fall sker produktion av relevanta råvaror som inte uppfyller kraven i artikel 3 a). Med normal risk avses övriga länder eller delar därav.

Enligt förordningen ska alla länder först tilldelas en normal risknivå varefter kommissionen ska klassificera alla länder. I artikel 29.3 anges närmare hur denna klassificering ska ske. Där framgår att klassificeringen främst ska baseras på följande tre bedömningskriterier:

- I vilken utsträckning avskogning och skogsförstörelse äger rum.
- I vilken utsträckning tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar.
- Produktionstrenden för relevanta råvaror och relevanta produkter.

Såvitt är av intresse för utredningens uppdrag i denna del får enligt artikel 29.4 c) vid bedömningen även beaktas om landet har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka avskogning och skogsförstörelse samt om landet tillämpar sanktioner som är så stränga att de företag som gör vinster på produkter som härrör från avskogning eller skogsförstörelse inte får behålla vinsten. Enligt artikel 29.4 d) får även bland annat beaktas huruvida det berörda landet gör relevanta uppgifter tillgängliga på ett transparent sätt.

Frågan om effektiva sanktioner enligt avskogningsförordningen omfattas av utredningens förslag om sanktioner i kapitel 8. I detta kapitel berörs den del av riskklassificeringen som kopplar till frågan om avskogning och skogsförstörelse.

Kommissionen presenterade i oktober 2024 ett utkast till ett meddelande om ett strategiskt ramverk för internationellt samarbete inom avskogningsförordningen.<sup>5</sup> I bilagan till detta utkast redogör kommissionen för de generella principerna för metoden som ska ligga bakom riskklassificeringen enligt förordningen. I bilagan anges att kommissionen håller på att utveckla ett system för riskklassificering av länder enligt artikel 29 i förordningen. Kommissionen anför vidare att bilagan har tagits fram för att säkerställa full transparens innan publiceringen av den implementeringsakt där den första riskklassificeringen ska presenteras.

Kommissionen framhåller att klassificeringen förlitar sig på kvantitativa kriterier som är baserade på vetenskapliga bevis och senast tillgängliga internationellt erkända data, främst från FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) globala skogsresursutvärdering (Global Forest Resource Assessment). Kommissionen menar att fokuset på dessa mätbara faktorer säkerställer att processen grundar sig på fakta. Detta ska dock kombineras med en metod för kvalitativ bedömning, där det är relevant.

Enligt kommissionen kommer metoden i första hand att undersöka frågan om avskogning, både i absoluta tal (antal hektar skog som försvinner per år) och i relativa tal (procentandelen skogstäcke [forest cover] som försvinner per år), med hänsyn tagen till den genomsnittliga globala bruttoavskogningen.

Kommissionen presenterar vidare en figur som ska visa hur denna bedömning ska gå till. Som utredningen förstår denna figur förutsätts länder som inte har någon avskogning vara lågriskländer. Det ska dock även göras en ytterligare bedömning enligt kriterierna i artikel 29.4 a)–e). Även ett land utan någon avskogning skulle således kunna klassificeras som medelrisk eller högrisk vid denna bedömning. Hur denna bedömning ska göras utvecklas dock inte.

---

<sup>5</sup> Communication to the commission – Approval of the content of a draft Communication from the Commission on the Strategic Framework for International Cooperation Engagement in the context of Regulation (EU) 2023/1115 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation, C(2024) 7028.

## 5.4 Avskogningsfri

Som nämndes inledningsvis i detta kapitel omfattar begreppet avskogningsfri två olika delar, en del som gäller för alla relevanta råvaror och produkter, och en del som gäller särskilt för trävaror. För samtliga relevanta råvaror och produkter gäller att de är avskogningsfria om de kommer från mark där avskogning inte har ägt rum. För trävaror gäller även att de ska komma från skog som avverkats utan att orsaka skogsförstörelse. Utredningen kommer nedan att först behandla frågan om avskogning och därefter frågan om skogsförstörelse.

## 5.5 Avskogning

Enligt artikel 2.13 a) i avskogningsförordningen är en relevant produkt avskogningsfri om den innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020.

Med *avskogning* menas enligt artikel 2.3 i förordningen omvandling av skog till jordbruksanvändning, oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte.

*Skog* definieras i artikel 2.4 i förordningen som ett markområde som omfattar mer än 0,5 hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mer än 10 procent av ytan, eller med träd som kan uppnå dessa tröskelvärden på platsen, utom mark som övervägande används i jordbruk eller som urban mark.

*Jordbruksanvändning* definieras i artikel 2.5 i förordningen som användning av mark för jordbruksändamål, inbegripet för jordbruksplanteringar och uttagen jordbruksareal samt för uppfödning av boskap.

*Jordbruksplantering* omfattar enligt artikel 2.6 i förordningen mark med trädbestånd i jordbruksproduktionssystem, till exempel fruktodlingar, oljepalmlantager, olivlundar och skogsjordbruksystem där grödor odlas under trädskärm.

För att det ska röra sig om avskogning enligt förordningens definition ska det alltså vara fråga om omvandling av skog till just jordbruksanvändning. Omvandling av skog till andra typer av användning, till exempel för att bygga vägar, innebär inte att en avskogning har skett enligt förordningens definitioner.

### 5.5.1 Bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning

Enligt utredningens direktiv ska utredningen identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar sådan avskogning som avses i avskogningsförordningen.

Det finns inget förbud i dag i svensk lagstiftning mot att omvandla skogsmark till jordbruksmark. Det finns dock i Sverige viss reglering av omvandlingen av skogsmark till annan typ av mark, till exempel jordbruksmark, och som därmed kan motverka sådan avskogning som avses i avskogningsförordningen. Den omvandling som är relevant för avskogningsförordningens del är främst omvandling från skog till jordbruksmark där någon av de råvaror som omfattas produceras. Det rör såldes mark där nötkreatur föds upp eller mark där någon annan relevant råvara produceras. Av de råvaror som avskogningsförordningen reglerar produceras trä och nötkreatur i Sverige. Av utredningens direktiv framgår att det pågår fältförsök som syftar till att ta fram rekommendationer för kommersiell odling av soja i Sverige, men att en större kommersialisering inte bedöms komma att ske förrän om några år.

I skogsvårdslagen (1979:429) finns de allmänna reglerna om avverkning av skog. En föryngringsavverkning ska enligt 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) anmälas till Skogsstyrelsen om den omfattar mer än 0,5 hektar. Detta gäller alla avverkningsanmälningar, oavsett om den leder till ändrad markanvändning eller inte. Av avverkningsanmälan ska enligt 3 kap. 12 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen framgå om markanvändningen ska ändras efter avverkningsanmälan. Enligt 3 kap. 11 § i samma föreskrifter gäller dock inte anmälningsplikten vid ändrad markanvändning om verksamheten godkänts av annan myndighet, framgår av detaljplan eller om området ska användas för annat ändamål inom Försvarsmakten.

Skogsvårdslagen innehåller vissa krav på återbeskogning. Enligt 5 § skogsvårdslagen ska ny skog anläggas på produktiv skogsmark om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning inte tas till vara på ett godtagbart sätt, om marken ligger outnyttjad eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande. Detta gäller dock endast om marken är, och ska fortsätta att vara, produktiv skogsmark. Av 3 § skogsvårdslagen framgår att lagen inte hindrar att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkes-

produktion. Det finns således ingen bestämmelse i skogsvårdslagen som hindrar att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion, till exempel för bete eller odling. I skogsvårdslagen finns således inget som egentligen hindrar att avskogning i förordningens mening sker.

Det finns dock andra regler som berör frågan om att omvandla skog till jordbruksmark.

Enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) gäller anmälningsplikt C för uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion. Om någon vill omvandla skog till jordbruksmark och där odla någon av de relevanta råvarorna krävs således en anmälan till kommunen enligt miljöprövningsförordningen.

Prövningen av om en verksamhet är tillåten görs bland annat mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, artskyddsförordningen och regleringen om områdesskydd i miljöbalken. En verksamhet kan således behöva dispens från såväl artskyddsförordningen som regelverket om områdesskydd för att vara tillåten.

Om någon vill avverka skog för att använda marken för att föda upp nötkreatur och åtgärden inte omfattas av anmälningsplikt enligt ovan nämnda bestämmelse kan det krävas en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, eftersom åtgärden innebär en ändrad markanvändning vilket anses innebära att åtgärden väsentligt ändrar naturmiljön. En sådan anmälan för samråd ska göras till länsstyrelsen, eftersom det inte utgör en skogsbruksåtgärd. Skogsstyrelsen ansvarar enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13) för tillsynen i fråga om skogsbruksåtgärder i den mån åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön, och om sådana åtgärder inte är tillräckliga, och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, även förbjuda verksamheten. Även en anmälan för samråd prövas mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

När det gäller frågan om avskogning kan vidare noteras att det i promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet (KN 2023/04664), som tagits fram inom klimat- och näringslivsdepartementet, bland annat föreslås att det ska in-

föras en ny bestämmelse om anmälningsplikt för avskogning i syfte att ändra markanvändningen. Med ändrad markanvändning avses enligt promemorian en faktisk förändring som sker genom avskogningen där skogsmark efter avskogningen tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. En prövning av en sådan anmälan ska omfatta frågan om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om åtgärden kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan, ska tillstånd krävas. Anmälningsplikten för avskogning föreslås gälla skogsmark som omfattar minst 0,5 hektar. Detta överensstämmer med kravet på avverkningsanmälan i skogsvårdslagen och med FAO:s definition av skog.<sup>6</sup> I promemorian föreslås vidare att bestämmelsen om anmälningsplikt för uppodling av annan mark än jordbruksmark ska flyttas från miljöprövningsförordningen till den nya regleringen om anmälningsplikt.

Myndigheten som handlägger anmälan ska enligt förslaget besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan får myndigheten besluta om de försiktighetsmått eller förbud som behövs enligt miljöbalken. Om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten förelägga den som har anmält att ansöka om tillstånd. Anmälningsplikten ska inte gälla en verksamhet eller åtgärd som har genomgått en tillståndsprövning eller motsvarande förfarande. Om den som avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd som omfattas av anmälningsplikt bedömer att åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan får den i stället ansöka om tillstånd. Promemorian har remitterats och bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

Den största skillnaden mellan de föreslagna reglerna och nuvarande ordning är att avskogning för ändrad markanvändning, som omfattas av avskogningsförordningen, enligt förslaget kommer att vara anmälningspliktigt och att en bedömning av om verksamheten eller åtgärden kan medföra betydande miljöpåverkan alltid ska göras av den myndighet som handlägger anmälan.

Både det nuvarande regelverket som innebär krav på anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller krav på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och den föreslagna anmälnings-

---

<sup>6</sup> Se avsnitt 5.7.

plikten för avskogning, om den genomförs, kan sägas motverka avskogning i någon mån. Både nuvarande och föreslagen reglering innebär att en planerad avskogning ska uppmärksammas särskilt och genomgå prövning av en myndighet och att det finns möjlighet för den prövande myndigheten att förelägga om försiktighetsåtgärder eller att meddela förbud.

Vidare kan artskyddsregelverket innebära att skog inte får avverkas för att omvandla skogen till åkermark eller betesmark, om där finns skyddade arter. Artskyddsregelverket kan på detta sätt sägas motverka avskogning.

Även områdesskydd kan innebära att skog inte får avverkas inom det skyddade området, eller när det gäller Natura 2000-områden, även utanför själva området. Områdesskyddet kan således innebära att skog inte får avverkas för att omvandlas till betesmark eller åkermark, vilket därför kan sägas motverka avskogning.

## 5.6 Behov av bestämmelser som motverkar avskogning

**Utredningens bedömning:** Det föreligger inget behov av att införa nya regler för att motverka avskogning i Sverige för att uppnå att hela Sverige ska betraktas som ett lågriskland.

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka avskogning i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen. Utredningen har i avsnitt 5.3 redogjort närmare för riskklassificeringen. När det gäller avskogning är det främst följande bedömningskriterier i artikel 29.3 i avskogningsförordningen som är av intresse:

- I vilken utsträckning avskogning äger rum.
- I vilken utsträckning tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar.
- Produktionstrenden för relevanta råvaror och relevanta produkter.

Även vissa av de faktorer som får beaktas enligt artikel 29.4 c) är aktuella vid bedömningen av om det behövs nya regler i Sverige för att motverka avskogning. Det rör följande faktorer:

- Om landet har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka avskogning och skogsförstörelse.
- Om landet tillämpar sanktioner som är så stränga att de som gör vinster som härrör från avskogning eller skogsförstörelse inte får behålla dem.

Enligt artikel 29.4 d) får även beaktas huruvida det berörda landet gör relevanta uppgifter tillgängliga på ett transparent sätt.

Frågan om effektiva sanktioner omfattas av utredningens förslag om sanktioner i kapitel 8. I detta avsnitt berörs endast den del av riskklassificeringen som kopplar till frågan om avskogning.

### 5.6.1 Förekomst av avskogning, tillgången på jordbruksmark och produktionstrender i Sverige

Sveriges landareal utgörs till 68 procent av skogsmark och till sju procent av jordbruksmark. Skogsmarken uppgår till 27,9 miljoner hektar och jordbruksmarken till 3 miljoner hektar.<sup>7</sup> Arealen produktiv skogsmark har varit stabil under en lång tid med en ökning på drygt 1,5 miljoner hektar under det senaste seklet. Den totala jordbruksarealen är 3 miljoner hektar, varav åkermark står för 2,5 miljoner hektar och betesmark och slåtteräng tillsammans för resterande 0,5 miljoner hektar.<sup>8</sup>

Utbredningen av jordbruksmark i Sverige har förändrats starkt under de senaste 150 åren. Under 1800-talet skedde en stark utökning av åkerarealen som stabiliserades till cirka 3,7 miljoner hektar under 1900-talets första hälft. Mellan 1950 och 1970 minskade utbredningen av åkerarealen till dagens cirka 2,5 miljoner hektar. I samband med detta reducerades även antalet jordbruksföretag, som dessutom har fortsatt att minska därefter.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Marken i Sverige. SCB. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/>. Hämtat 2024-10-15.

<sup>8</sup> Skogsstyrelsen, Underlag med anledning av avskogningsförordningens bestämmelser om avskogning och skogsförstörelse, dnr. 2024/206, s. 50 f med hänvisningar.

<sup>9</sup> Jorden vi ärvde - Den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift nr 6 2012, s. 7 med hänvisningar.



För betesmarken saknas jämförbara siffror från tiden innan 1891, men sedan slutet av 1800-talet har utvecklingen i huvudsak varit en successiv krympning av totalarealen av slätter- och betesmarker. Betesmarksarealen i Sverige minskade i stort ända fram till 1970-talet. Sedan dess har utvecklingen varit stabil, med en viss ökning under 1990-talets slut. Den stora minskningen av betesmark under huvuddelen av 1900-talet berodde på att bete på ängs- och betesmark ersattes av vallodling, det vill säga en övergång skedde från betesmark till åkermark för produktion av foder till djuren. EU-inträdet har spelat en avgörande roll för den ökningen av nivån på betesmarksarealen som skett de senaste två decennierna, liksom för bibehållandet av den nivån. EU-inträdet medförde att lantbruket fick ersättning för att sköta och restaurera ängs- och betesmarker. Förändringen av markanvändningen beror på att bruket av jordbruksmarken koncentreras till de centrala jordbruksbygderna där storskalig drift är möjlig samtidigt som mindre produktiva och många gånger småskaliga jordbruksmarker överges för att bli gräs och buskmark eller omvandlas till skog. Arealer har även försvunnit på grund av tätortsexpansion eller annan exploatering.<sup>10</sup>

En bidragande orsak till nedgången av jordbruksmarkens utbredning är att produktiviteten har ökat, vilket innebär att det behövs mindre mark för att producera samma mängd gröda. Den svenska nötköttsproduktionen har under perioden 1990–2015 präglats av en minskning av antalet gårdar och en mer måttlig minskning i antal nötkreatur. I genomsnitt minskade antalet gårdar med knappt fyra procent per år, medan antalet nötkreatur minskade med i snitt 0,08 procent.<sup>11</sup> Vidare kan noteras att antalet företag med nötkreatur har minskat från 32 100 år 2000 till 15 400 år 2020. Antalet nötkreatur i Sverige minskade under samma period från 1 684 000 till 1 453 000.<sup>12</sup>

Av Skogsstyrelsens underlag till utredningen framgår i huvudsak följande när det gäller Sveriges markanvändning och förekomsten av avskogning. Under perioden 1985 till 2010 omvandlades 0,2 procent av landarealen (utanför nationalparker, naturreservat och natur-

---

<sup>10</sup> SCB (2019), Markanvändningen i Sverige, sjunde utgåvan.

<sup>11</sup> Jordbruksverket, Jordbrukets produktivitet och struktur – Produktivitetstillväxt och strukturutveckling inom produktionen av griskött, nötkött och mjölk samt inom växtodlingen (2002–2014), rapport 2017:21.

<sup>12</sup> Jordbruksverket, Underlag för konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur – fördjupad redovisning, dnr. 4.3.17-13402/2022.

vårdsområden) från produktiv skogsmark till jordbruksmark. Samtidigt gick 0,7 procent av landarealen i den omvända riktningen. Igenväxningen var alltså tre gånger så stor som avskogningen. Under perioden 2010 till 2023 har det till Skogsstyrelsen i genomsnitt inkommit cirka 800 avverkningsanmälningar årligen om omläggning från skogsmark till jordbruksmark. Anmälningarna har omfattat knappt 2 500 hektar per år. Omläggning till betesmark står för cirka 80 procent av fallen och omläggning till åkermark för resterande 20 procent. Åtgärden är vanligast i Götaland med drygt 60 procent av fallen, en fjärdedel i Svealand och drygt 10 procent i Norrland, både avseende antal och areal. Det går inte att utläsa någon tydligt ökande eller minskande trend under tidsperioden.<sup>13</sup>

Av Sveriges lantbruksuniversitets (SLU) och Naturvårdsverkets underlag till den senaste rapporteringen för LULUCF-sektorn inom den svenska klimatrapporteringen framgår att under perioden 2012 till 2022 har i genomsnitt 360 hektar skogsmark årligen konverterats till åkermark. Under samma period har i genomsnitt 2 860 hektar skogsmark årligen konverterats till betesmark.<sup>14</sup> Skogsstyrelsen framhåller dock i sitt underlag till utredningen att de årliga skattningarna är osäkra eftersom uppgifterna utgår från Riksskogstaxeringens<sup>15</sup> permanenta ytor. Konverteringen kan också avse tidigare åkermark eller betesmark som inte brukats eller betats på ett antal år och som därigenom klassats om som skogsmark.<sup>16</sup>

### 5.6.2 Utredningens överväganden

Som nämndes inledningsvis finns i svensk lagstiftning inget förbud mot att omvandla skogsmark till jordbruksmark. Detta beror antagligen på att sådan omvandling sker i en oerhört liten omfattning i Sverige och att omvandlingen snarast har varit den motsatta i modern tid.

---

<sup>13</sup> Dnr. 2024/206 s. 50 f med hänvisningar.

<sup>14</sup> Naturvårdsverket, National Inventory Report Sweden 2024, Greenhouse Gas Emission Inventories 1999-2022. Submitted under the United Nations Framework Convention on Climate Change.

<sup>15</sup> Riksskogstaxeringen bedrivs inom Institutionen för skoglig resurshushållning vid SLU i Umeå. Riksskogstaxeringens främsta syfte är att beskriva tillstånd och förändringar i Sveriges skogar. Uppgifterna används exempelvis för uppföljning och utvärdering av aktuell skogs-, miljö- och energipolitik.

<sup>16</sup> Dnr. 2024/206 s. 50 f.

När det gäller behovet av reglering i förhållande till riskklassificeringen enligt förordningen vill utredningen framhålla att det inte synes ske någon systematisk avskogning i Sverige när det gäller de för förordningen relevanta syftena, dvs. att föda upp nötkreatur eller odla relevanta råvaror. Det sker visserligen en viss omvandling av skog till jordbruksmark, men den motsatta omvandlingen synes vara mer omfattande. Jordbruksmarken, bland annat betesmarken, minskar sammantaget i Sverige. Det pågår visserligen testodling med soja, men det är endast på försöksnivå, och det har inte framkommit att denna odling skulle vara kopplad till avskogning i Sverige, dvs. att annat än existerande jordbruksmark skulle användas för en eventuell framtida odling av soja i Sverige. Utredningen kan vidare konstatera att antalet nötkreatur och nötkreatursföretag stadigt har minskat sedan år 2000.

Risken för avskogning i Sverige synes således låg och produktions-trenden för relevanta råvaror är minskande när det gäller nötkreatur, som är den enda jordbruksrelaterade relevanta råvaran som i dag produceras i Sverige. Övriga jordbruksråvaror produceras inte i Sverige. Behovet av att införa regler mot avskogning för att hela Sverige ska kunna anses vara ett lågriskland kan därmed sägas vara litet.

Det förekommer visserligen viss omvandling av skog till betesmark, vilket framgår av Skogsstyrelsens underlag. Som Skogsstyrelsen framhåller i sitt underlag kan dock detta vara fråga om mark som tidigare utgjorts av betesmark men som har vuxit igen på grund av den minskade nötkreaturshållningen i Sverige.

Det synes således inte pågå någon egentlig avskogning i Sverige i förordningens mening i dag. Syftet med förordningen är bland annat att minska den globala avskogningen. I förordningen anges att den största orsaken till avskogning i världen är jordbrukets utbredning och att mer än hälften av skogsförlusten beror på att skogar omvandlas till åkermark, och att betesarealer för boskap svarar för nästan 40 procent av skogsförlusten. Såvitt utredningen har kunnat utröna sker ingen utbredning av jordbruksmarken i Sverige. Det sker ingen skogsförlust med anledning av omvandling av skog till åkermark eller betesmark. Även om det sker viss omvandling av skog till jordbruksmark så är den motsatta omvandlingen lika stor, eller större. Mer jordbruksmark omvandlas till skog än skog omvandlas till jordbruksmark. Detta talar för att det

inte finns något behov av att införa ytterligare reglering av avskogning i Sverige. I Sverige kan snarast motsatt behov sägas finnas. Med anledning av den under en lång tid minskade nötkreaturs-hållningen har gamla betesmarker, med höga naturvärden, växt igen. I Sverige finns därmed snarast ett behov av att restaurera gamla betesmarker som har växt igen till skogar. Detta skulle dock innebära avskogning i förordningens mening.

Vidare finns det reglering på plats som säkerställer att en omvandling av skog till jordbruksmark uppmärksammas, dokumenteras och prövas i behörig ordning. I denna prövning tas hänsyn till miljövärden i och med att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken är en del av bedömningen, liksom artskyddsregelverket.

Något som vidare komplicerar frågan om avskogning är den problematik som den nya naturrestaureringsförordningen innebär för just frågan om avskogning för jordbruksändamål. Förordningen innehåller bindande mål och skyldigheter för medlemsstaterna när det gäller restaurering och återställande av olika typer av ekosystem. Enligt beräkningar från Jordbruksverket omfattar kravet på återställande av naturtypsklassad ängs- och betesmark krav på att knappt 270 000 hektar återställs till 2030 och 890 000 hektar till 2050.<sup>17</sup> Dessa arealer omfattar bland annat mark som för närvarande är skogsmark.

I skäl 31 i ingressen till naturrestaureringsförordningen berörs denna problematik. Där anges att restaurering av natur och stopp för avskogning båda är viktiga och ömsesidigt förstärkande miljömål och att kommissionen kommer att utarbeta riktlinjer för att klargöra tolkningen av definitionen av jordbruksanvändning i avskogningsförordningen, särskilt när det gäller omvandling av skog till mark för andra ändamål än jordbruksanvändning. Att kommissionen bör utarbeta riktlinjer för att klargöra definitionen av jordbruksanvändning anges även i skäl 36 i ingressen till avskogningsförordningen.

I det vägledande dokument för avskogningsförordningen som kommissionen publicerade i november 2024 anges att mark som har omvandlats för att säkerställa återställande och efterföljande bevarande och förvaltning av ekosystem av stort värde för den biologiska mångfalden, om så krävs enligt en bevarande- eller

---

<sup>17</sup> Dnr. 4.3.17-13402/2022.

återställandeplan för genomförande av vissa internationella avtal, inte ska anses ha omvandlats för jordbruksanvändning.<sup>18</sup>

Hur avskogningsförordningens förbud mot avskogning och naturrestaureringsförordningens krav på restaurering, som kan innebära att avskogning ska ske för att restaurera betesmark för nötkreatur, ska samordnas är en fråga som fortfarande är oklar i dagsläget. Även detta talar enligt utredningens mening emot att införa några ytterligare bestämmelser i svensk rätt för att motverka avskogning.

Utredningens sammantagna bedömning är således att det inte föreligger något tydligt behov av att införa nya regler för att motverka avskogning i Sverige för att uppnå att hela Sverige ska betraktas som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen.

Att införa ett förbud mot avskogning skulle vara för långtgående och, med hänsyn till den låga förekomsten av eller risken för avskogning, oproportionerligt. Den främsta grunden för denna bedömning är att det såvitt framkommit inte pågår någon sådan systematisk omvandling av skogsmark till jordbruksmark eller betesmark i Sverige som utgör ett problem. I förhållande till riskklassificeringskriterierna kan konstateras att avskogning inte synes förekomma i någon större utsträckning och att tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror inte ökar, utan stadigt har minskat under en längre tid. När det gäller produktionstrender för relevanta jordbruksråvaror är det endast nötkreatur som produceras i Sverige och nötkreaturshållningen har även den haft en minskande trend sedan en längre tid tillbaka. Det finns vidare reglering som berör frågan om avskogning i form av omvandling till jordbruksmark och betesmark, även om detta inte är förbjudet. Det finns även förslag på en reglering som innebär att detta stärks upp ytterligare genom en anmälningssplikt. Med hänsyn till den låga förekomsten av avskogning, att jordbruksmarken minskar och att produktionstrenden för nötkreatur är vikande, finns sammantaget inte skäl att införa någon ytterligare reglering av avskogning i Sverige.

---

<sup>18</sup> Meddelande från kommissionen – Vägledande dokument för Förordning (EU) 2023/1115 om avskogningsfria produkter, C/2024/6789.

## 5.7 Skogsförstörelse

Enligt artikel 2.13 a) i avskogningsförordningen är en relevant träprodukt avskogningsfri om skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020.

*Skogsförstörelse* definieras i artikel 2.7 i förordningen som strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av

- a) urskog eller naturligt föryngrad skog till skogsplantager eller till annan träd- och buskmark, eller
- b) urskog till planterad skog.

För att det ska röra sig om skogsförstörelse ska det enligt ovanstående definition för det första röra sig om en strukturell ändring av krontäckning. Det är vidare inte alla sådana förändringar som omfattas av definitionen utan endast omvandlingar från vissa i förordningen utpekade typer av skog till andra utpekade typer av skog.

När det gäller *urskog* innebär definitionen av skogsförstörelse i förordningen att följande typer av strukturella förändringar utgör skogsförstörelse:

1. Från urskog till planterad skog.
2. Från urskog till skogsplantage.
3. Från urskog till annan träd- och buskmark.

Enligt avskogningsförordningens definition kan således en avverkning i en urskog innebära skogsförstörelse om skogen efter avverkningen omvandlas till planterad skog, skogsplantage eller annan träd- och buskmark. Eftersom definitionen av skogsförstörelse inte omfattar omvandling till naturligt föryngrad skog innebär det således att en avverkning av en urskog inte innebär skogsförstörelse enligt avskogningsförordningens definition av detta begrepp om den avverkade skogen ersätts av en naturligt föryngrad skog.

När det gäller *naturligt föryngrad skog* utgör följande typer av strukturella förändringar skogsförstörelse:

1. Från naturligt föryngrad skog till skogsplantage.
2. Från naturligt föryngrad skog till annan träd- och buskmark.

Detta innebär att en avverkning av en naturligt föryngrad skog inte innebär skogsförstörelse om den avverkade skogen ersätts av en naturligt föryngrad skog eller en planterad skog.

Mot denna bakgrund blir det intressant att titta närmare på begreppen *skog*, *urskog*, *naturligt föryngrad skog*, *planterad skog*, *skogsplantage* och *träd- och buskmark*. Nedan redogörs inledningsvis för de olika definitionerna i förordningen och för de kriterier som Skogsstyrelsen har föreslagit för de olika definitionerna i sitt underlag till utredningen (dnr. 2024/206) och i myndighetens redovisning av regeringsuppdraget om att lämna underlag för ett kostnads-effektivt genomförande av förnybartdirektivet (rapport 2024/09).

## Skog

Avskogningsförordningen definierar skog som ett markområde som omfattar mer än 0,5 hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mer än 10 procent av ytan, eller med träd som kan uppnå dessa tröskelvärden på platsen, utom mark som övervägande används i jordbruk eller som urban mark (artikel 2.4).

Denna definition stämmer överens med FAO:s definition:

Land spanning more than 0.5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds in situ. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use.

FAO:s definition införlivades i skogsvårdslagen 2009 med några smärre skillnader. I 2 § första punkten skogsvårdslagen definieras skogsmark som mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd på mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Definitionen avser således skogsmark och inte skog, i stället för en areell omfattning på 0,5 hektar anges att det ska vara ett sammanhängande område och när det gäller produktionsförmågan förtydligas att det avser den naturliga produktionsförmågan utan produktionshöjande åtgärder. Skogsstyrelsen gör i sitt underlag till utredningen bedöm-

ningen att skillnader mellan definitionerna inte har någon betydelse för tillämpningen av avskogningsförordningen.<sup>19</sup>

I Sverige skiljer lagstiftningen på produktiv skogsmark och impediment, dvs. improduktiv skogsmark och träd- och buskmark. Produktiv skogsmark utgörs enligt 2 § andra punkten skogsvårdslagen av skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Enligt 2 § andra stycket skogsvårdslagen utgörs improduktiv skogsmark av skogsmark som inte uppfyller kraven för produktiv skogsmark. Det rör sig om mark som bär skog, eller som utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog, med en höjd av  $\geq 5$  meter och med en kronslutenhet på  $\geq 10$  procent men där idealproduktionen är lägre än  $1 \text{ m}^3$ sk per hektar och år.<sup>20</sup>

Med träd- och buskmark avses enligt 2 § tredje stycket skogsvårdslagen mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark, och som uppfyller minst ett av följande kriterier:

1. Träden har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än fem procent.
2. Den sammanlagda täckningen av träd och buskar högre än 0,5 meter är minst tio procent.
3. Förutsättningarna finns att nå gränsvärdena i 1 eller 2 utan produktionshöjande åtgärder.

## Urskog

Urskog definieras i artikel 2.8 i avskogningsförordningen som naturligt föryngrad skog med inhemska trädarter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig aktivitet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning.

Utredningen noterar att formuleringen i den engelska språkversionen av avskogningsförordningen ordagrant stämmer överens med FAO:s definition av urskog. Formuleringen i den svenska språkversionen av avskogningsförordningen skiljer sig dock på några punkter från ordalydelsen i den svenska översättning av

---

<sup>19</sup> Dnr. 2024/206 s. 39.

<sup>20</sup> Definitioner från Skogsdata 2024 Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från SLU Riksskogstaxeringen Tema: Arter, SLU.



FAO:s definition som tidigare använts i Sverige. Såvitt utredningen har kunnat utröna innebär dock inte dessa smärre skillnader i ordalydelsen någon skillnad i sak, det rör sig endast om skillnader i översättningen av samma engelska formulering.

Begreppet *urskog* återfinns även i flera andra rättsakter på EU-nivå. Ett av de centrala åtagandena i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är att strikt skydda minst en tredjedel av EU:s skyddade områden inklusive alla urskogar i EU.<sup>21</sup> I strategin finns dock ingen definition av begreppet. Även i EU:s skogsstrategi för 2030 framhålls vikten av att skydda EU:s urskogar. Enligt strategin ska kommissionen ta fram riktlinjer för definitionen av urskog.<sup>22</sup> I kommissionens förslag till skogsövervakningsförordning föreslås vidare ett ramverk för skogsövervakning som bland annat ska omfatta insamling av skogsdata över områden med urskog.<sup>23</sup>

Kommissionen publicerade i mars 2023 en vägledning för hur urskogar och naturskogar ska definieras, karteras, övervakas och skyddas inom EU.<sup>24</sup> När det gäller definitionen av urskog föreslår kommissionen i vägledningen att FAO:s senaste definition av urskog ska användas för att rapportera urskogsområden. Urskog definieras som: naturligt föryngrad skog av inhemska träarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar.

I vägledningen finns vidare ett antal förklarande anmärkningar till definitionen:

1. Denna definition omfattar både orörd och brukad skog som uppfyller definitionen.
2. Denna definition omfattar skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen.

---

<sup>21</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv, COM(2020) 380.

<sup>22</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – Ny EU-skogsstrategi för 2030, COM(2021) 572.

<sup>23</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar, COM(2023) 728.

<sup>24</sup> Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-growth Forests, SWD(2023) 62.

3. Denna definition omfattar skog med synliga tecken på abiotiska skador (till exempel stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (till exempel från insekter, skadegörare och sjukdomar).
4. Denna definition omfattar inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.
5. Urskog har ett antal karaktäristiska egenskaper:
  - Den uppvisar en naturlig skogsdynamik, såsom en naturlig trädartsammansättning, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga förnyrningsprocesser.
  - Den har en tillräckligt stor areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer.
  - Den har inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

Skogsstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket lämna förslag till nationell definition av gammal skog (old growth forest) i skogsvårdslagstiftningen samt klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Avseende urskog framgår av regleringsbrevet att klassificeringskriterierna ska utgå från avskogningsförordningens definition och från objektiva förhållanden i naturen samt beakta avsnitt 2.2 och 2.3 i kommissionens tidigare nämnda vägledning. Kriterierna ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre), hög förekomst av gamla träd, död ved, präglas av flerskiktning, naturlig förnyring och som är helt utan eller i det närmaste helt utan betydande mänsklig påverkan. Vidare ska kriterierna utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika överimplementering.

I sin redovisning av uppdraget (rapport 2024/09) anger Skogsstyrelsen inledningsvis att med urskog avses ett sammanhängande område som uppfyller kriterierna nedan. Vid tillämpning av kriterierna beaktas att:

- Urskog karakteriseras av mycket få synliga spår av skogsbruk eller annan betydande mänsklig påverkan och en i huvudsak naturlig skogsdynamik.
- Typiskt sett finns en karaktärgivande förekomst av mycket gamla träd.
- Med hänvisning till den heterogenitet – avseende förekomsten av strukturer och företeelser – som kan finnas inom skogar som utvecklats genom naturliga processer är en utgångspunkt för kriterierna att ett stort inslag i delar av området kan väga upp en lägre eller begränsad förekomst i andra mindre delar.

Skogsstyrelsen föreslår vidare följande kriterier för urskog. Samtliga kriterier, a)–e) behöver vara uppfyllda.

a) Inhemska trädarter

- Skogen består av inhemska trädarter. Begränsad förekomst av icke inhemska trädarter diskvalificerar inte skogen från att klassificeras som urskog, förutsatt att inslaget inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna.

b) Orördhet

- I området saknas spår från beståndsersättande skogsskötselåtgärder och sådana går ej att finna i dokumenterade källor.
- Mycket få synliga spår av skogsbruk eller annan betydande mänsklig påverkan. Förekomst av stubbar är en negativ markör men diskvalificerar inte objektet enbart på den grunden så länge de är mycket fåtaliga.
- Avsaknad av kolbottnar, diken, basvägar.

c) Död ved

- I området förekommer död ved i olika nedbrytningsstadier, minst 10 m<sup>3</sup>/hektar stående och liggande död ved.

d) Areal

- Ädellövskog minst 1 hektar, tallskogar respektive skogar dominerade av andra lövträd minst 3 hektar, granskog minst 10 hektar.

- För granskog gäller även att en betydande del av arealen inte omfattas av för området negativa kanteffekter, som uppstått genom mänsklig påverkan.

e) Ålder

- Det äldsta trädskiktet av barr- eller ädellövträd, minst 20 trädindivider per hektar, har uppnått en ålder av minst 250 år på produktiv skogsmark. För övriga lövträd minst 150 år. Motvarande minst 10 trädindivider inom skogliga impediment.

Kriterierna är i stort i linje med FAO:s definition av urskog. Det kan dock noteras att inslaget av mycket gamla träd inte är ett uttalat krav i FAO:s definitionen, eftersom större urskogar med en naturlig störningsdynamik såsom skogar uppkomna efter brand innehåller även unga bestånd. Enligt rapporten är Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets samlade bedömning att vid en tillämpning av urskogsdefinitionen i en svensk kontext utgör förekomsten av mycket gamla träd en central markör. Myndigheterna poängterar samtidigt att ålderskriteriet som föreslås i detta fall inte avser beståndsålder utan endast att det finns en viss förekomst av mycket gamla träd. En av myndigheterna identifierad nackdel med att införa ett ålderskriterium av detta slag är att det riskerar att exkludera exempelvis äldre landhöjningsskogar med avsaknad av brukande. Inte heller sedan tidigare dokumenterade urskogar som utsätts för omfattande beståndsersättning naturliga störningar, i form av exempelvis brand eller storm där färre gamla trädindivider än det som anges som tröskelvärde i kriteriet överlever, skulle uppfylla kriteriet. Myndigheterna bedömer att sådana yngre urskogsbestånd har en starkt begränsad förekomst i Sverige. Sammantaget bedöms det ändå finnas ett behov av att komplettera kriteriet med ett undantag för sådana typer av urskogar. Detta innebär att myndigheterna föreslår att urskogar som sedan tidigare är tydligt dokumenterade ska vara undantagna från kravet att uppfylla föreslaget ålderskriterium.

## Naturligt föryngrad skog

Med naturligt föryngrad skog menas enligt artikel 2.9 i avskogningsförordningen skog som till övervägande del består av träd och som anlagts genom naturlig föryngring; det omfattar något av följande:

- a) Skog för vilken det inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt föryngrad.
- b) Skog med en blandning av naturligt föryngrade inhemska trädarter och planterade eller sådda träd, och där de naturligt föryngrade träden förväntas utgöra huvuddelen av virkesförrådet vid mognad.
- c) Skottskog från träd som ursprungligen anlagts genom naturlig föryngring.
- d) Naturligt föryngrade träd av introducerade arter.

I Skogsstyrelsens underlag till utredningen framgår bland annat följande. Baserat på historisk statistik över beskogning av trädlösa marker har Skogsstyrelsen och Riksskogstaxeringen beräknat hur stor andel av skogsmarken som är anlagd via skogsodling och hur stor andel som är naturligt föryngrad. Beräkningen visar att cirka två tredjedelar av all skogsmark i Sverige är naturligt föryngrad. Det saknas register eller kartor som kan peka ut vilka bestånd eller skogsområden som är uppkomna genom skogsodling eller vilka som är naturligt föryngrade.<sup>25</sup>

I underlaget till utredningen lyfter Skogsstyrelsen vidare att det är svårt att avgöra om en skog som ska föryngringsavverkas är naturligt föryngrad eller inte. Möjligen kan plantering av gran på tidigare åkermark från 1950-talet och framåt särskiljas från naturligt föryngrade bestånd. Vidare framhåller myndigheten att man, om en sådan urskiljning inte är möjlig, enligt förordningens definition ska hänföra skogen till naturligt föryngrad.

---

<sup>25</sup> Dnr. 2024/206 s. 42 f.

## Planterad skog

Planterad skog definieras i artikel 2.10 i avskogningsförordningen som skog som till övervägande del består av träd som anlagts genom plantering och/eller avsiktlig sådd, förutsatt att de planterade eller sådda träden förväntas utgöra mer än femtio procent av virkesförrådet vid mognad. Det omfattar även sticklingar från träd som ursprungligen planterats eller såtts.

Skogsstyrelsen lyfter i sitt underlag till utredningen att förordningens definition innebär att man, om det inte går att urskilja om skogen är planterad eller naturligt föryngrad ska hänföra den till naturligt föryngrad. Om det inte går att i fält urskilja eller på annat sätt styrka att skogen är uppkommen genom plantering eller sådd ska den således anses vara naturligt föryngrad. Myndigheten framhåller vidare att skogsodling i svensk kontext ibland används som samlingsnamn för både plantering och sådd. Skogsodling är i dag den vanligaste föryngringsmetoden. Enligt Skogsstyrelsens återväxtuppföljning används plantering på 87 procent av den föryngringsavverkade arealen och sådd på 3 procent. Till stöd för bedömning av om skogen är planterad föreslår Skogsstyrelsen i underlaget till utredningen att det ska finnas dokumentation som styrker att träden är planterade eller sådda.<sup>26</sup>

Om sådan dokumentation saknas föreslår Skogsstyrelsen att minst ett av de två nedanstående kriterierna bör vara uppfyllda:

- Träd i rader och jämna avstånd som utgör eller förväntas utgöra mer än hälften av beståndets virkesförråd vid mogen avverkningsålder.
- Trädslag, som inte förväntas vara naturligt föryngrade i området med hänsyn till markhistorik eller trädslagets naturliga utbredningsområden, utgör eller förväntas utgöra mer än hälften av beståndets virkesförråd vid mogen avverkningsålder.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Dnr. 2024/206 s. 42.

<sup>27</sup> Dnr. 2024/206 s. 43.

## Skogsplantage

Skogsplantage definieras i artikel 2.11 i avskogningsförordningen som planterad skog som brukas intensivt och som vid plantering och mogen skog uppfyller samtliga följande kriterier:

- En eller två arter.
- Samma åldersklass.
- Regelbundna avstånd.

I artikeln anges vidare att skogsplantage omfattar plantager med kort omloppstid för trä, fiber och energi. Skogsplantage omfattar dock enligt definitionen inte

- skog som planterats som skydd eller för återställande av ekosystem, eller
- skog som anlagts genom plantering eller sådd och som vid mogen skog liknar eller kommer att likna naturligt förryngrad skog.

Avskogningsförordningens definition av skogsplantage är tänkt att fungera för en global nivå vilket i vissa delar väcker frågor i en svensk kontext. Skogsstyrelsen lyfter i sitt underlag till utredningen att detta gäller inte minst beskrivningarna om att skogen ska brukas intensivt samt specifikt innefatta skog med kort omloppstid. Varken i FAO:s, avskogningsförordningens eller skogsvårdslagens definition av skogsmark ingår mark som i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål. Energiskogsodlingar med kort omloppstid på åkermark med salix, poppel och hybridasp är i Sverige klassificerat som jordbruksmark under förutsättning att odlingen är stödberättigad och kommer därför inte ens in i det grundläggande skogsmarksbegreppet.<sup>28</sup>

Rapporteringen av plantageskog till FAO utgår från en bedömningsvariabel som inte beaktar frågan om intensitet i brukandet eller omloppstid. Skogsstyrelsen föreslår därför i sitt underlag till utredningen att Riksskogstaxeringens bedömningsvariabel av plantageskogskaraktär ska kompletteras med ytterligare kriterier som beaktar definitionens beskrivning av intensitet i brukandet.

---

<sup>28</sup> Dnr. 2024/206 s. 44.

Skogsstyrelsen föreslår följande tre kriterier för bedömning av skogsplantage där samtliga kriterier ska vara uppfyllda:

- Planterad skog (enligt de kriterier som beskrivits ovan för planterad skog).
- Plantageskogskaraktär.
- Intensivt brukande.<sup>29</sup>

Med plantageskogskaraktär avser Skogsstyrelsen följande.

- Strukturer (grov död ved [ $> 25$  cm], överståndare etc.) från tidigare bestånd saknas helt.
- Minst 9/10 av trädslagsblandningen då alla träd medräknas utgörs av ett trädslag.
- Extrem likåldrighet, samtliga stammar tillhörande det huggningsklassbestämmande skiktet inom 10 år.
- Träden står i rader i ett jämnt produktionsförband, 500–3 000 stammar per hektar beroende på ålder.<sup>30</sup>

När det gäller kriteriet intensivt brukande avses följande.

- Beståndet omfattas inte, utifrån dess trädslagssammansättning, av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF) enligt 10 § skogsvårdslagen *och* skogsskötselns inriktning är att beståndet brukas eller avses brukas med väsentligt kortare omloppstider än vad som annars skulle varit fallet om beståndet omgärdats av bestämmelser om LÅF för jämförbart trädslag, *eller*
- beståndet gödslas eller avses gödslas mer intensivt än vad som utgör konventionell användning av kvävegödselmedel.<sup>31</sup>

Enligt Sveriges rapportering till FAO:s globala skogsresursutvärdering fanns 271 000 hektar skog av plantageskogskaraktär i Sverige 2020. Arealerna är minskande. År 2000 rapporterade Sverige in 590 000 hektar. Eftersom denna rapportering inte tar kriteriet

---

<sup>29</sup> Dnr. 2024/206 s. 45 ff.

<sup>30</sup> Dnr. 2024/206 s. 46 f.

<sup>31</sup> Dnr. 2024/206 s. 47.



intensivt brukande i beaktande, så kan den areal skog som uppfyller avskogningsförordningens definition av skogsplantage vara mindre.

### Träd- och buskmark

I artikel 2.12 i avskogningsförordningen definieras träd- och buskmark som ett markområde som inte klassificeras som skog och som omfattar mer än 0,5 hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mellan 5 och 10 procent av ytan, eller med träd som kan uppnå dessa tröskelvärden på platsen, eller med ett kombinerat täcke av snår, buskar och träd som täcker mer än 10 procent, utom mark som övervägande används i jordbruk eller som urban mark. Det kan noteras att i begreppet skogsförstörelse används begreppet annan träd- och buskmark (other wooded land).

I 2 § skogsvårdslagen finns också en definition av begreppet träd- och buskmark. Definitionen är nästintill identisk med den i avskogningsförordningen, men innehåller även ett krav på att de buskar som beaktas vid bedömningen av sammanlagd täckning ska vara högre än 0,5 meter. Skogsstyrelsen anför i sitt underlag till utredningen att skogsvårdslagens definition av träd- och buskmark bör utgöra kriterium för bedömningen av avskogningsförordningens begrepp annan träd- och buskmark. Utöver detta ser inte Skogsstyrelsen något behov av särskilda kriterier.<sup>32</sup>

I Sverige utgör cirka sex procent av landarealen träd- och buskmark.<sup>33</sup>

## 5.8 Bestämmelser i svensk rätt som kan motverka skogsförstörelse

I utredningens direktiv framhålls att skogsförstörelse introduceras som en ny rättslig term genom avskogningsförordningen, men att skogsvårdslagstiftningen och miljöbalken innehåller bestämmelser som regeringen bedömer är relevanta för att motverka skogsförstörelse. I utredningens uppdrag ingår därför att identifiera vilka

---

<sup>32</sup> Dnr. 2024/206 s. 48.

<sup>33</sup> Skogsdata 2023 Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från SLU Riksskogstaxeringen Tema: Gammal skog enligt miljömålsdefinitionen – vad kännetecknar den och var finns den?

bestämmelser i svensk rätt som motverkar skogsförstörelse, oavsett syftet med bestämmelserna.

Skogsförstörelse är ett nytt begrepp som inte har funnits tidigare. Det finns därför ingen svensk reglering som uttalat förbjuder skogsförstörelse.

Som framgått ovan menas med skogsförstörelse omvandling av skog på en strukturell nivå från en typ av skog till en annan. På ett övergripande plan handlar skogsförstörelse om att vissa typer av mer variationsrik skog omvandlas till mindre variationsrik skog. I skäl 15 i ingressen till avskogningsförordningen framhålls bland annat att skogsplantager och planterade skogar har en annan sammansättning av biologisk mångfald och tillhandahåller andra ekosystemtjänster än urskogar och naturligt föryngrade skogar. Avskogningsförordningens reglering baseras på ett generellt antagande om att vissa skogstyper bär på vissa värden. Den svenska regleringen innehåller regler som skyddar den faktiska förekomsten av vissa utpekade värden, och regler som syftar till att fånga upp de områden som innehåller sådana värden. Dessa kan vara relevanta för att motverka skogsförstörelse.

Frågan om vilken reglering som kan motverka skogsförstörelse kan sägas ha två delar. Den första delen handlar om regleringen av när en skog får avverkas och hur avverkningsen ska genomföras, och den andra delen handlar om vilka krav som finns på återbeskogning eller föryngringsåtgärder efter en avverkning. Vad gäller den första delen är kraven i svensk lagstiftning på till exempel avverkningsanmälan och anmälan för samråd relevanta. Utöver detta finns reglering om att vissa hänsyn ska tas, och som kan leda till att exempelvis skog med höga naturvärden inte avverkas, eller att försiktighetsmått ska tas för att naturvärdena i en skog ska kvarstå efter avverkning. Det finns även viss reglering om återbeskogning, som kan sägas reglera kvaliteten på skogen som växer upp efter en avverkning. Dessa regler kan på olika sätt sägas motverka skogsförstörelse och redogörs för nedan.

### 5.8.1 Det svenska skogsbruket

Utgångspunkten för skogspolitiken i Sverige är de två jämställda målen, ett produktionsmål och ett miljömål. Dessa kommer till uttryck i 1 § skogsvårdslagen där det stadgas att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den ut hålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Regler om avverkning finns främst i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen.

Utgångspunkten för avverkningar är 10 § skogsvårdslagen, som ställer krav på att avverkning på produktiv skogsmark ska utföras på ett sätt som är ändamålsenligt för återväxten av ny skog, eller främjar skogens utveckling. Denna bestämmelse kan sägas motverka skogsförstörelse eftersom den ställer krav på att en avverkning ska ske så att en ny skog växer upp efter avverkningen.

När det gäller det närmare regelverket för avverkning ska skogsägare anmäla avverkningar på över 0,5 hektar till Skogsstyrelsen senast sex veckor i förväg. I avverkningsanmälan ska skogsägaren redogöra för vad denne avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen och för att trygga återväxten i skogen. Vidare ska redogöras för vilka hänsyn som ägaren avser att ta för att tillgodose rennäringens intressen om avverkning sker inom renskötselns åretruntmarker (14 § skogsvårdslagen samt 15 och 15 b §§ skogsvårdsförordningen).

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en anmälan för samråd göras om en verksamhet eller annan åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. När det gäller skogsbruksåtgärder ska anmälan göras till Skogsstyrelsen enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen. En avverkningsanmälan ska ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

Enligt 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Av fjärde stycket i nämnda bestämmelse framgår vidare att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden om att vidta åtgärder

för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller förbjuda verksamheten, om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för att skydda naturmiljön.

En avverkningsanmälan innebär att Skogsstyrelsen uppmärksammas på att en avverkning ska ske. Det innebär även en skyldighet för skogsägaren att ange de naturvärden som finns på platsen och vilka hänsyn som denne avser att ta vid en avverkning. Det finns dock ingen skyldighet att ange om det är exempelvis en urskog som ska avverkas. Om det uppmärksammas att en avverkningsanmälan omfattar ett område som utgör urskog så kan Skogsstyrelsen pröva vilka hänsyn och försiktighetsmått som krävs vid avverkningen. Skogsstyrelsen kan även förbjuda en avverkning enligt exempelvis 12 kap. 6 § miljöbalken.

På ett övergripande plan kan regelverket kring avverkning sägas motverka skogsförstörelse på det sätt att avverkningar är reglerade, vid föryngringsavverkningar ska en avverkningsanmälan göras och då ska bland annat de hänsyn som avses tas till naturvårdens intressen anges, dessa intressen kan innebära att en avverkning inte får ske och därmed att skogsförstörelse motverkas. Vid en avverkning som innebär en väsentlig ändring av naturmiljön gäller regleringen om anmälan för samråd som innebär att vissa hänsyn ska tas, dessa hänsyn kan innebära att en avverkning inte får ske, vilket således motverkar skogsförstörelse. De hänsyn som ska tas och hur de relaterar till frågan om skogsförstörelse redogörs för närmare nedan.

### **Kravet på lägsta ålder för föryngringsavverkning**

I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen finns föreskrifter om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF). Regelverket innebär att föryngringsavverkning inte får ske innan skogen har nått en viss ålder. Vilken ålder som gäller varierar mellan olika arter och markens produktionsförmåga. För bestånd som domineras av barrträd varierar lägsta tillåtna åldern mellan 45 och 100 år, beroende på markens produktionsförmåga. Bok får föryngringsavverkas tidigast vid 80 år och ek vid 90 år. Bestånd vars virkesförråd till minst hälften består av björk, asp eller al får avverkas vid 35 år.

Eftersom definitionen av skogsplantage omfattar ett krav på kort omloppstid, kan regleringen om LÅF sägas motverka skogsförstörelse i form av omvandling till skogsplantage eftersom regleringen innebär att skog som huvudregel inte får avverkas förrän efter en längre tid. Regleringen gäller dock endast vissa trädslag och det finns ett allmänt undantag i 3 kap. 7 § i Skogsstyrelsens föreskrifter för bestånd där det föreligger skyldighet att anlägga ny skog enligt 5 § skogsvårdslagen. Dessa får avverkas även om det inte uppnått lägsta tillåtna ålder. Detsamma gäller, i samband med förnygringsavverkning på intilliggande mark, bestånd av ringa storlek som försvårar ett rationellt skogsbruk.

Vidare får Skogsstyrelsen enligt 3 kap. 9 § samma föreskrifter medge undantag om det finns särskilda skäl. Enligt de allmänna råden till denna bestämmelse kan särskilda skäl föreligga bland annat om skogen är skadad eller om avverkningen leder till en jämnare åldersfördelning inom brukningsenheten.

## Miljöhänsyn

Miljöhänsyn är en integrerad del av den svenska skogsförvaltningen. Detta kommer bland annat till uttryck i skyldigheten för skogsägaren att i avverkningsanmälan redogöra för vilka miljöhänsyn som denne avser att ta.

Enligt 30 § skogsvårdslagen och 30 § skogsvårdsförordningen har Skogsstyrelsen bemyndigats att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Föreskrifterna kan bland annat avse hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödning, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Skogsstyrelsen har meddelat sådana föreskrifter i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. I föreskrifterna anges ett antal hänsyn som ska tas vid avverkning. Bland annat ska buskar och enstaka träd, trädsamlingar och döda träd lämnas kvar av hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden (7 kap. 8 §). Vidare ska hyggens storlek och utläggning anpassas till natur- och kulturmiljön och en begränsning av hyggens storlek ska eftersträvas (7 kap. 10 §). Skador i och invid hänsynskrävande biotoper ska förhindras och begränsas (7 kap. 17 §).

Kravet på miljöhänsyn innebär således att hänsyn ska tas till natur- och kulturmiljön som bland annat kan innebära fördelar för den biologiska mångfalden. Bestämmelserna innebär att en viss variation i skogslandskapet ska behållas efter en avverkning och att viss hänsyn ska tas till bland annat naturvärden. I detta avseende kan bestämmelserna i viss mån sägas motverka skogsförstörelse.

### **Kravet på återbeskogning**

Avskogningsförordningens bestämmelser om skogsförstörelse fokuserar på omvandlingen av skog. Förbudet mot skogsförstörelse omfattar omvandling av vissa typer av skog till vissa andra typer av skog.

I skogsvårdslagstiftningen finns krav på återbeskogning efter en avverkning. Syftet med kravet är dock inte att motverka skogsförstörelse, vilket är ett begrepp som införs genom avskogningsförordningen. Syftet är i stället att se till att det efter en avverkning växer upp en ny skog av tillfredsställande kvalitet så att markens virkesproducerande förmåga tas till vara på ett godtagbart sätt.

Kravet på återbeskogning återfinns i 5 § skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär ett krav på att anlägga ny skog på produktiv skogsmark bland annat om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning inte tas till vara på ett godtagbart sätt eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Vad som menas med markens virkesproducerande förmåga utvecklas i 2 § skogsvårdsförordningen. Där anges att denna förmåga inte ska anses tillvaratagen på ett godtagbart sätt när virkesförrådet har gått ned till under hälften av det som normalt bör finnas. I 3 § skogsvårdsförordningen finns vidare bestämmelser om när åtgärder för sådd, plantering eller naturlig föryngring senast ska ha skett om det finns en skyldighet att anlägga ny skog.

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt (6 § skogsvårdslagen). Ytterligare regler finns i skogsvårdsförordningen där det bland annat föreskrivs vilka metoder som får användas (4 §), hur anläggning av ny skog ska ske (5 §) och hur ny skog ska vårdas (6 §).

Enligt 5 § skogsvårdsförordningen ska anläggning av ny skog ske genom sådd eller plantering när naturlig föryngring inte kan

bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid. I 6 § skogsvårdsförordningen anges vidare att ny skog ska vårdas genom hjälpplantering, plantröjning och andra åtgärder som behövs för att den ska utvecklas tillfredsställande.

Vidare finns i skogsvårdslagen ett bemyndigande för Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om bland annat föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder som behövs för att trygga återväxten (7 § första punkten).

I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen finns regler om inom vilken tid som en naturlig föryngring måste leda till ett tillfredsställande plantuppslag (2 kap. 2 §) och ett krav på hjälpplantering om naturlig föryngring eller skogsodling inte uppfyller, eller bedöms komma att uppfylla, bland annat kraven på att skogen ska utvecklas tillfredsställande (2 kap. 15 §).

Bestämmelserna om återbeskogning innebär således ett krav på att anlägga ny skog efter avverkning och på att denna skog ska vara av viss omfattning och att den ska skötas för att utvecklas på ett godtagbart sätt. Regelverket syftar till att säkerställa att det växer upp en ny skog efter en föryngringsavverkning av vissa kvaliteter. Regelverket ställer dock inte något krav på att det växer upp en skog av viss typ. Det nuvarande regelverket ställer endast krav på att virkesförrådet ska ha en viss omfattning, skogen ska ha tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen finns krav på antal och fördelning av huvudplantor som behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet. Det finns inga krav i nuvarande reglering som syftar till att säkerställa att skogen vid återbeskogning får en viss struktur, dvs. att det blir till exempel en naturligt föryngrad skog.

Såvitt gäller naturligt föryngrad skog kan dock noteras att de nuvarande kraven på föryngringsåtgärder i de flesta fall torde innebära att det som växer upp efter en avverkning är en planterad skog. Som framgått ovan ger regelverket uttryck för att naturlig föryngring är utgångspunkten vid anläggning av ny skog. Regelverket innebär dock att sådd eller plantering ska ske när naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid och ställer krav på hjälpplantering om tillfredsställande plantuppslag inte kan uppnås inom viss tid.

Eftersom omvandlingen från naturligt föryngrad till planterad skog är en godkänd omvandling enligt avskogningsförordningen innebär föryngringsregelverket i dag ett visst skydd mot skogsförstörelse, med undantag för den mark som blir skogsplantage. Regelverket torde vidare leda till att en produktiv skog inte blir annan träd- och buskmark efter en föryngringsavverkning. Omvandling till annan träd- och buskmark innebär skogsförstörelse både för urskog och naturligt föryngrad skog.

Nuvarande regelverk kan således sägas motverka skogsförstörelse på det sättet att de ställer krav på att ny skog ska anläggas efter en avverkning och även krav på hur den skog som anläggs ska utvecklas och genom att regelverket hindrar en omvandling till annan träd- och buskmark, vilket är en otillåten omvandling för både urskog och naturligt föryngrad skog.

När det gäller naturligt föryngrad skog leder regelverket till att det som huvudregel antingen blir en planterad skog eller en naturligt föryngrad skog; båda är tillåtna enligt avskogningsförordningen. När det gäller urskog finns dock inget i nuvarande föryngringsregelverk som säkerställer att denna blir en naturligt föryngrad skog efter en föryngringsavverkning.

### Improduktiv skogsmark

Enligt 13 a § skogsvårdslagen får avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får avverkas, men inte om det förändrar naturmiljöns karaktär. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen förändras vanligen naturmiljöns karaktär om de grövre träden avverkas.

Med skogligt impediment menas enligt 2 § skogsvårdslagen improduktiv skogsmark och träd- och buskmark. Exempel på improduktiv skogsmark är trädbevuxna myrar och bergimpediment samt stora delar av fjällbjörkskogen.<sup>34</sup>

Skogsutredningen 2019 anförde i sitt betänkande att områden med improduktiv skogsmark inte i någon högre grad utnyttjas av skogsbruket för virkesproduktion och att dessa områden har vissa

---

<sup>34</sup> Skogsstyrelsen, Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark, rapport 2019/18.



funktioner när det gäller biologisk mångfald och ekosystemtjänster.<sup>35</sup> Utredningen hänvisade bland annat till uttalanden i propositionen 2009/10:201 Gränser i skog där regeringen anförde följande:

Med anledning av sin låga virkesproducerande förmåga är de skogliga impedimenten i princip ointressanta ur ett virkesproduktionsperspektiv. Impedimenten har dock en rad andra viktiga funktioner. Frånvaron av skoglig aktivitet har lett till att impedimenten ofta har en lång skoglig kontinuitet, vilket i sin tur är av stor betydelse för den biologiska mångfalden. Impedimentens relativa orördhet och starka areella spridning ger dem ett värde som komplement till de hänsynsåtgärder som vidtas på övrig mark. Även om antalet växt- och djurarter är förhållandevis begränsat på impedimenten kan de hysa flera rödlistade eller annars skyddsvärda arter. Impedimenten har också ett värde genom att bidra till variationen i skogsekosystemen.<sup>36</sup>

Skogliga impediment kan således vara skog som har en lång skoglig kontinuitet. Sådana skogar kan därmed vara av viss betydelse för den biologiska mångfalden. Ett skogligt impediment kan uppfylla avskogningsförordningens kriterier för naturligt föryngrad skog och eventuellt även för urskog. Förbudet mot att avverka impediment över en viss storlek kan således sägas motverka skogsförstörelse både eftersom det kan motverka att avverkning sker i urskog eller naturligt föryngrad skog och eftersom det innebär ett förbud mot att avverka skog med låg virkesproducerande förmåga där det därmed finns risk att återväxten inte kan tryggas efter en avverkning. Regelverket säkerställer därmed att mark inte omvandlas till skog- och buskmark, vilket är en omvandling som kan utgöra skogsförstörelse.

### Krav på tillstånd för avverkning i fjällnära skog

I fjällnära skog krävs tillstånd för annan avverkning än röjning eller gallring som främjar skogens utveckling (15 § skogsvårdslagen). Fjällnära skog är enligt 2 b § skogsvårdslagen sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården. Vilka områden som utgör fjällnära skog framgår av förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog.

---

<sup>35</sup> Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73), s. 242 f.

<sup>36</sup> Prop. 2009/10:201 Gränser i skog, s. 41.

En ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska innehålla en redovisning av vad skogsägaren avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen samt vad som ska göras för att trygga återväxten i skogen (16 § skogsvårdslagen). Enligt 18 § skogsvårdslagen får tillstånd inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården och kulturmiljövården. Det finns vidare en begränsning i 18 a § som föreskriver att tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet kräver särskilda skäl. När Skogsstyrelsen ger tillstånd till avverkning ska myndigheten besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b § skogsvårdslagen). Skogsstyrelsen får även besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter och för att trygga återväxten av skogen (18 c § skogsvårdslagen).

Syftet med kravet på tillstånd för avverkning i fjällnära skog är att skydda naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Vid införandet av de särskilda bestämmelserna för den fjällnära skogen 1991 anfördes bland annat att de fjällnära skogarna ofta har stora naturvärden, som främst ligger i områdenas storlek, relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet.<sup>37</sup> Kravet på tillstånd var ett komplement till det formella skyddet.<sup>38</sup> Vidare framhölls när det gäller rennäringen att intresset i renskötselsammanhang främst riktats mot medelålders och äldre skog med marklav och lavbärande träd, skog som normalt utnyttjas för renbetning, samt att tillgången på hänglav och andra trädlavar har stor betydelse för renskötseln.<sup>39</sup>

Vid översynen av reglerna två decennier senare bekräftades de orörda fjällskogarnas naturvärden.<sup>40</sup> Skogsutredningen 2019 redogjorde i sitt betänkande för ett antal utvärderingar, rapporter och studier om fjällnära skogar som ger uttryck för att det finns stora naturvärden i de sammanhängande naturskogarna i det svenska fjällskogslandskapet. I betänkandet framhålls även den äldre fjällnära skogens betydelse för det samiska kulturarvet och för renskötseln.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Prop. 1990/91:3 om skogsbruket i fjällnära skogar, s. 24.

<sup>38</sup> Prop. 1990/91:3 s. 45.

<sup>39</sup> Prop. 1990/91:3 s. 23 f.

<sup>40</sup> Prop. 2009/10:201 s. 39.

<sup>41</sup> SOU 2020:73 s. 912 ff.

De fjällnära skogarna har således mycket stora naturvärden. Tillståndskravet och de hänsynskrav som finns när det gäller avverkning i fjällnära skog kan således sägas motverka skogsförstörelse eftersom regelverket innebär att en prövning ska ske innan avverkning tillåts och att avverkning kan förbjudas. Även om avverkning inte förbjuds kan Skogsstyrelsen föreskriva om att hänsyn ska tas som är relevanta för frågan om vilken typ av skog och naturvärden som finns på platsen.

### Krav på tillstånd för avverkning av ädellövskog

Enligt 25 § skogsvårdslagen får inte åtgärder vidtas i ädellövsbestånd som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska vidare ny ädellövskog anläggas på området.

Vidare krävs enligt 27 § skogsvårdslagen tillstånd från Skogsstyrelsen för annan avverkning i ädellövsbestånd än röjning eller gallring. I ansökan ska sökanden redovisa vad denne avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Om Skogsstyrelsen meddelar tillstånd får myndigheten besluta om hur avverkningen och anläggningen av ny ädellövskog ska genomföras.

I Skogsstyrelsens allmänna råd till 27 § skogsvårdslagen anges att Skogsstyrelsen kan besluta att avverkningen ska ske genom successiv utglesning eller att det i anläggningen av ny ädellövskog ska ingå till exempel skärm av annat träslag, hyggesrensning, markerberedning, skogsodling och åtgärder till skydd mot vilt. I beslutet kan också anges inom vilken tid åtgärderna ska vara utförda.<sup>42</sup>

Bestämmelserna om krav på tillstånd och om anläggning av ny ädellövskog innebär att avverkning av sådan skog prövas i särskild ordning, att särskilda hänsyn kan behöva tas vid avverkning och att ny ädellövskog ska anläggas. Bestämmelserna kan därmed anses motverka skogsförstörelse.

---

<sup>42</sup> SKSFS 2011:7.

## Skydd av skog

Den svenska regleringen av områdesskydd finns i 7 kap. miljöbalken. De tre skyddsformer som i huvudsak används för att formellt skydda skog i Sverige är nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde och Natura 2000-områden. Skogsbruk är i allmänhet inte tillåtet inom dessa skyddade områden. Endast sådan skötsel som krävs för att bevara och utveckla naturvärdena och som beskrivs antingen i områdets skötselplan, eller i beslutet om formellt skydd, får bedrivas.

Nationalparker regleras i 7 kap. 2 § miljöbalken. Där framgår att ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dessa naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. I nationalparker förekommer endast skogsbruk för naturvårdsändamål och i enlighet med skötselplanen för respektive nationalpark.

Naturreservat bildas enligt 7 kap. 4–8 §§ miljöbalken efter beslut av en länsstyrelse eller en kommun. Syftet med naturreservat är att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet (7 kap. 4 §). Det är möjligt att i ett naturreservat på skogsmark medge visst skogsbruk, så länge syftet med reservatet uppnås. Eftersom bevarandet av skogsbiologiska värdekärnor normalt inte kan förenas med skogsbruk, och den nuvarande strategin för formellt skydd anger att endast skogsbiologiska värdekärnor ska prioriteras för formellt skydd, förekommer nästan aldrig att skogsbruk tillåts inom de statsfinansierade naturreservat som tillkommit i modern tid. Det finns dock exempel på kommunala naturreservat som endast är avsedda för friluftsåndamål och där skogsbruk medges i viss utsträckning.<sup>43</sup>

Vidare ska varje beslut om naturreservat innehålla en skötselplan för reservatets långsiktiga vård (3 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.). I skogsmark kan naturvårdande åtgärder krävas som kan innebära viss avverkning av skog.

Biotopskyddsområden gäller för skogsmark efter särskilt beslut i det enskilda fallet för ett särskilt område. Biotopskyddsområden syftar till att skydda små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade

---

<sup>43</sup> SOU 2020:73 s. 180.

djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda (7 kap. 11 § miljöbalken).

Skogsstyrelsen eller en kommun får meddela beslut om biotopskyddsområden inom sådan särskild skyddsvärd skogsmark som anges i bilaga 2 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Detta omfattar bland annat äldre naturskogsartade skogar, örtrika allundar, ravinskogor, örtrika sumpskogor, äldre sandskogor, äldre betespräglade skogar, kalkmarksskogor, hassellundar och hasselrika skogar, mark med mycket gamla träd, strand- eller svämskogor och strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för hotade eller missgynnade arters fortlevnad.

När det gäller vilka skogsbruksåtgärder som får vidtas inom ett biotopskyddsområde gäller enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken ett förbud mot att inom området bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen bevilja dispens från förbudet i det enskilda fallet.

I Skogsstyrelsens allmänna råd till bestämmelsen anges ett antal exempel när det gäller skogsbruksåtgärder som kan skada naturmiljön. Det rör sig bland annat om föryngringsavverkning, gallring, röjning, plockhuggning, selektiv avverkning av de äldsta träden, markberedning, plantering och sådd.<sup>44</sup>

En annan typ av områdesskydd är kulturreservat som syftar till att bevara kulturpräglade landskap (7 kap. 9 § miljöbalken). I ett kulturreservat kan det föreskrivas inskränkningar i rätten att avverka eller plantera skog.

Enligt 7 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken får de åtgärder som behövs för att vårda naturvärdena i ett biotopskyddsområde vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer. När det gäller skogsmark är detta Skogsstyrelsen. Det kan till exempel röra sig om vissa typer av mindre avverkning, som avverkning av främmande trädslag, frihuggning av mycket gamla träd och återställande av öppna bryn och gläntor.<sup>45</sup>

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan

---

<sup>44</sup> Skogsstyrelsens allmänna råd (SKSFS 2013:1) till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

<sup>45</sup> SKSFS 2013:1.

påverka miljön i ett Natura 2000-område. Det gäller inte endast åtgärder som vidtas inom själva området, utan även åtgärder som vidtas utanför området, om dessa kan påverka miljön inom området. Det gäller även för skogsbruksåtgärder. I 7 kap. 28 b § miljöbalken anges när tillstånd får ges. Enligt denna bestämmelse får tillstånd endast ges om verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte kan skada de livsmiljöer som avses att skyddas och inte medför att de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av dessa i området.

Bestämmelserna om områdesskydd kan sägas motverka skogsförstörelse eftersom ett områdesskydd kan innebära ett skydd mot avverkning i skogar med höga naturvärden, även om de har en annan inriktning än avskogningsförordningen. Medan avskogningsförordningen siktar in sig på olika typer av skog, som typiskt sett är olika viktiga för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster riktar det svenska områdesskyddet in sig på de faktiska naturvärden som finns på platsen.

Utöver ovannämnda områdesskydd kan även naturvårdsavtal användas för att skydda ett område med höga naturvärden. Ett naturvårdsavtal är ett frivilligt ingånget och tidsbegränsat civilrättsligt avtal om nyttjanderätt mellan en myndighet eller kommun och en markägare (7 kap. 3 § andra stycket jordabalken). Syftet kan exempelvis vara att värna den biologiska mångfalden i en skog och avtalet kan reglera skogsbruket på en fastighet.

Syftet med ett naturvårdsavtal är att bevara de höga naturvärden som finns på en fastighet. Eftersom ett naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal är den möjlighet som finns om en part inte följer avtalet att vidta civilrättsliga åtgärder med anledning av avtalsbrott. Även naturvårdsavtal kan således sägas motverka skogsförstörelse på det sättet att de innebär att skog med höga naturvärden bevaras.

Förutom naturvårdsavtal görs även i Sverige frivilliga avsättningar. En frivillig avsättning är ett område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde inte ska utföras. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.<sup>46</sup> Frivilliga avsättningar har förekommit länge i Sverige och är en del av principen om sektors-

---

<sup>46</sup> Rapport 2019/18.

ansvar och även en del av miljömålsarbetet inom miljökvalitetsmålet Levande skogar.<sup>47</sup> Frivilliga avsättningar är även en viktig del av certifieringar inom skogsbruket vars syfte är att främja hållbart skogsbruk. Certifieringarna innehåller vissa krav på att en del av den produktiva skogsmarken ska avsättas för naturvårdsändamål.

Även de frivilliga skyddsformerna som används i Sverige i form av naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar kan sägas motverka skogsförstörelse i den mån dessa innebär att skog med höga naturvärden, exempelvis urskog och naturligt föryngrad skog, undantas från skogsbruk under en längre tid. Naturvårdsavtal är dock tidsbegränsade och vad gäller frivilliga avsättningar finns inget krav på att dessa avsättningar ska kvarstå under en viss tid.

## Artskyddet

Artskyddsförordningen innehåller regler om skydd av vissa fåglar, djur och växter. I 4, 4 a och 6–9 §§ artskyddsförordningen finns regler om fridlysning av fåglar, andra djur och växter. Fridlysning innebär ett förbud mot att skada ett antal angivna växter och djur. För vissa djur innebär det även ett förbud mot att störa djuren eller skada deras fortplantningsområden eller viloplatsar. Enligt 14–15 §§ får länsstyrelsen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i nämnda paragrafer.

Artskyddet kan innebära att viss hänsyn måste tas till skyddade arter vid avverkning, eller att avverkning inte tillåts i ett område. Skogsstyrelsen kan vid granskningen av en avverkningsanmälan komma fram till att den anmälda åtgärden skulle kunna påverka en skyddad art och att dispens därför krävs enligt artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen kan då besluta om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och upplysa om att dispens krävs.

Artskyddet kan således sägas motverka skogsförstörelse genom att avverkning i områden där det finns skyddade arter, och som därmed sannolikt är av vikt för den biologiska mångfalden, måste prövas särskilt enligt regleringen om dispens och att en sådan prövning kan leda till att avverkning inte får ske – eller att särskild hänsyn ska tas vid avverkning.

---

<sup>47</sup> Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, s. 30.

## 5.9 Behov av bestämmelser som motverkar skogsförstörelse

**Utredningens bedömning:** Det finns behov av att införa nya regler för att motverka skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland.

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland. Utredningen har i avsnitt 5.3 redogjort närmare för riskklassificeringen. När det gäller skogsförstörelse är det främst följande bedömningskriterier i artikel 29.3 i avskogningsförordningen som är av intresse:

- I vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum.
- Produktionstrenden för relevanta råvaror och relevanta produkter.

Även vissa av de faktorer som får beaktas enligt artikel 29.4 c) i förordningen är aktuella vid bedömningen av om det behövs nya regler i Sverige. Det rör

- om landet har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka avskogning och skogsförstörelse, och
- om landet tillämpar sanktioner som är så stränga att de som gör vinster som härrör från avskogning eller skogsförstörelse inte får behålla dem.

Enligt artikel 29.4 d) i förordningen får även beaktas huruvida det berörda landet gör relevanta uppgifter tillgängliga på ett transparent sätt.

Utredningen kommer nedan analysera de olika delarna av riskklassificeringen.

### 5.9.1 I vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum

När det gäller frågan om i vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum kan inledningsvis noteras att begreppet skogsförstörelse är ett nytt begrepp som introduceras i och med avskogningsförordningen.



Det finns således ingen direkt statistik relaterat till denna företeelse eller någon kunskap sedan tidigare angående om skogsförstörelse förekommer i Sverige och i sådana fall på vilket sätt och i vilken omfattning. Det är därför svårt att ge några klara besked i frågan om i vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum i Sverige.

Som redogjorts för ovan finns det i dag viss reglering som kan sägas motverka skogsförstörelse genom att den hindrar avverkning med anledning av höga naturvärden, något som främst torde finnas i urskog och naturligt föryngrad skog. Det finns dock inte något generellt förbud mot att avverka urskog eller naturligt föryngrad skog. Eftersom det inte finns någon heltäckande inventering av skogar med höga naturvärden, beror vilka hänsyn som tas i det enskilda fallet på om det har identifierats några särskilda värden i det enskilda området som kräver att hänsyn tas enligt dagens lagstiftning.

Om avverkning sker i en urskog eller en naturligt föryngrad skog finns det inte heller något som säkerställer att skog av den typ som avskogningsförordningens regelverk kräver ersätter den avverkade skogen. Regelverket om återbeskogning och föryngringsåtgärder innebär visserligen att det ställs krav på att ny skog ska ersätta den gamla. Det finns dock inte några kvalitativa krav på föryngringsåtgärder som syftar till att den nya skogen ska uppfylla kraven i avskogningsförordningen när det gäller skogstyp. Det finns inte heller några krav i dagens lagstiftning som leder till att skogen uppfyller kraven i avskogningsförordningen när det gäller vilken typ av skog som växer upp efter en avverkning.

När det gäller frågan om avverkning av urskog kan argumenteras för att det nuvarande regelverket med avverkningsanmälningar, skyldigheten att identifiera höga naturvärden och samrådskravet enligt 12 kap. 6 miljöbalken, sammantaget med områdesskyddet och artskyddet, kan innebära att risken för att en urskog faktiskt får avverkas enligt det svenska regelverket är liten. Detta är dock beroende av att dessa värden faktiskt uppmärksammas i samband med en avverkningsanmälan. Det finns viss kunskap om områden med höga naturvärden i Sverige, och visst kartmaterial som berör detta, men det är dock möjligt med nuvarande system för avverkningsanmälan att detta inte uppmärksammas i samband med att en avverkningsanmälan görs.

För att avverka fjällnära skog krävs tillstånd för avverkning. Risken att höga naturvärden eller dylikt, eller det faktum att en

skog är en urskog inte uppmärksammas vid hanteringen är därmed mindre för de områden som omfattas av detta regelverk. I Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens underlag till Miljömålsberedningen om urskogar och naturskogar anges att huvuddelen av arealen urskog enligt Riksskogstaxeringen utgörs av improduktiv skogsmark och återfinns i den fjällnära regionen.<sup>48</sup> Kravet på tillstånd för avverkning av fjällnära skog kan således sägas minska risken att urskog avverkas i Sverige.

Rapporteringen av urskog som görs till FAO är baserad på Riksskogstaxeringen. I den rapporteringen anges arealen urskog i svensk skogsmark vara 2,1 miljoner hektar varav 0,9 miljoner hektar ligger utanför strikt skydd och av dessa är 0,2 miljoner hektar inte geografiskt avgränsade av andra inventeringar. Motsvarande arealer urskog för produktiv skogsmark är totalt 376 000 hektar varav 170 000 är strikt skyddad. 150 000 hektar är utanför strikt skydd men finns geografiskt avgränsad i andra underlag och 57 000 hektar är okända.<sup>49</sup>

Definitionen av urskog i rapporteringen till FAO är dock inte exakt densamma som definitionen i avskogningsförordningen. Definitionen av urskog i enlighet med Riksskogstaxeringen, som ligger till grund för rapporteringen till FAO, innehåller fler kriterier, bland annat att inga skogliga åtgärder ska vara utförda de senaste 25 åren. Enligt den definitionen kan det således röra sig om urskog även om det finns tydliga tecken på mänsklig aktivitet i form av skogliga åtgärder, om dessa ligger mer än 25 år tillbaka i tiden. Någon sådan begränsning i tiden för vilka åtgärder som påverkar om det ska anses vara en urskog eller inte finns inte i avskogningsförordningens definition, som endast anger att det inte ska finnas några klart synliga tecken på mänsklig aktivitet. Andelen urskog i Sverige enligt avskogningsförordningens definition skulle således kunna vara något lägre än vad som rapporterats till FAO.

Uppgifterna från Riksskogstaxeringen om att endast 57 000 hektar av den produktiva skogsmarken, utanför strikt skydd, utgörs av urskog som ännu inte är känd, kan tyda på att risken för att urskog ska avverkas utan att detta uppmärksammas vid avverkningen är låg.

---

<sup>48</sup> Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer – Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr. SKS: 2023/3258, dnr. NV-02484-23, s. 66.

<sup>49</sup> Dnr. SKS: 2023/3258, dnr. NV-02484-23, s. 66 och 75.

Skogsstyrelsen har även i sitt underlag till utredningen bedömt att föryngringsavverkning av urskog sker i begränsad omfattning även om statistiska uppgifter saknas. Bedömningen utgår från den uttolkning som gjorts vid rapportering av arealen urskog till FAO. Skogsstyrelsen framhåller dock att omfattningen kommer att bero på den slutliga uttolkningen av definitionen av urskog och vilka kriterier som utformas.<sup>50</sup>

Avsaknaden av statistiska underlag och fullständiga karteringar av var det finns urskog i Sverige gör dock att det är svårt att med säkerhet uttala sig om risken för att urskog avverkas i Sverige. Avsaknaden av tydliga uppgifter om var det kan finnas urskog i Sverige utanför områden där det redan är konstaterat gör att det finns en risk för att det vid en avverkning inte skulle uppmärksammas att ett område är urskog. Detta gäller särskilt i områden som inte omfattas av tillståndsplikt.

Det finns således mycket som talar för att det inte sker avverkning av urskog i någon större omfattning i Sverige. Å andra sidan går det inte genom nuvarande regelverk att utesluta att avverkning faktiskt kan ske i en urskog. Om en avverkning sker i ett sådant område innebär återbeskogningskravet sannolikt att det kommer att planteras skog på platsen och att den skog som växer upp därmed är planterad skog. Det utgör således skogsförstörelse. Detta talar för att det kan finnas ett behov av nya regler för att motverka skogsförstörelse.

I definitionen av naturligt föryngrad skog ingår fyra olika variabler, a)–c), som alla var för sig kan utgöra naturligt föryngrad skog. När det gäller förekomsten av naturligt föryngrad skog framgår av Skogsstyrelsens underlag följande. I statistikrapporteringen till FAO har punkt a) Skog för vilken det inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt föryngrad hanterats genom modellberäkning. Baserat på historisk statistik över beskogning av trädlösa marker har Skogsstyrelsen och Riksskogstaxeringen beräknat hur stor andel av skogsmarken som är anlagd via skogsodling och hur stor andel som är naturligt föryngrad. Den sistnämnda står i den beräkningen för cirka två tredjedelar av all skogsmark. Det finns dock inga register eller kartor som kan peka ut vilka bestånd eller skogsområden som är uppkomna genom skogsodling eller

---

<sup>50</sup> Dnr. 2024/206 s. 28.

vilka som är naturligt förnygrade.<sup>51</sup> Naturligt förnygrad skog synes således vara mycket mer vanligt förekommande i Sverige än urskog.

När det gäller naturligt förnygrad skog är det dock endast skogsförstörelse om skogen efter avverkning omvandlas till skogsplantage eller träd- och buskmark. Det är inte skogsförstörelse om en naturligt förnygrad skog efter avverkning med efterföljande förnygringsåtgärder blir en planterad skog.

I detta sammanhang kan noteras att det föreligger en nedåtgående trend när det gäller skogsplantage i Sverige. Enligt Riksskogstaxeringens uppgifter om skog som uppfyller variabeln plantageskogskaraktär (vilket dock inte helt överensstämmer med avskogningsförordningens definition eftersom den inte omfattar variabeln intensitet i brukande och kort omloppstid) har andelen plantage minskat från 590 000 hektar år 2000 till 271 000 hektar år 2020. Risken för att en naturligt förnygrad skog efter avverkning ersätts med en skogsplantage synes således liten, men den går inte att utesluta. Som Skogsstyrelsen framhåller i sitt underlag blir dock frågan om hur definitionen av skogsplantage slutligen uttolkas viktig för svensk del, eftersom naturligt förnygrad skog förekommer i mycket större omfattning än urskog. Risken att en naturligt förnygrad skog efter avverkning omvandlas till träd- och buskmark torde vara liten, med hänsyn till återbeskogningskravet.

Ovanstående redovisning tyder på att risken för skogsförstörelse, enligt avskogningsförordningens definition, är liten i Sverige, men att det inte går att utesluta att skogsförstörelse sker med dagens regelverk. Det finns ingen statistik över förekomsten av skogsförstörelse och dagens regelverk innebär varken något förbud mot skogsförstörelse eller att det finns någon kontroll över om skogsförstörelse sker eller inte. Detta talar sammantaget för att det kan finnas ett behov av att införa en reglering för att motverka skogsförstörelse.

---

<sup>51</sup> Dnr. 2024/206 s. 42.

## 5.9.2 Produktionstrenden för relevanta råvaror och relevanta produkter

Av statistik från Skogsstyrelsen framgår att bruttoavverkningen länge stadigt ökat, från 49,2 miljoner skogskubikmeter 1942 till 96 miljoner skogskubikmeter 2021 (med några enstaka toppar däremellan med anledning av stormar). Därefter har bruttoavverkningen gått ned. Under 2022 var bruttoavverkningen 95 miljoner skogskubikmeter och 2023 låg den enligt Skogsstyrelsens preliminära statistik på 89,6 miljoner skogskubikmeter.<sup>52</sup>

Av budgetpropositionen för 2025 framgår följande när det gäller tillväxt, avverkning och skogsbruksåtgärder, som kan vara av intresse för frågan om produktionstrenden för relevanta råvaror i Sverige.<sup>53</sup> Den totala tillväxten av skogsbiomassa, inklusive tillväxt på mark undantagen från virkesproduktion, har ökat under flera decennier. Under perioden 2014–2022 uppgick den till i genomsnitt 120 miljoner skogskubikmeter per år. Sedan cirka 2015 har dock tillväxten minskat, vilket innebär att den totala volymen skogsbiomassa under de senaste åren ökat i en långsammare takt. Orsaken bedöms främst vara torra somrar. Dessutom har den naturliga avgången ökat under samma period, bland annat beroende på ökade insektsangrepp.

Av budgetpropositionen framgår vidare att den årliga skogliga tillväxten som är tillgänglig för avverkning inte har ökat lika mycket som den totala tillväxten. I budgetpropositionen anförs att skillnaden främst kan förklaras av att en ökande areal skogsmark successivt avsatts för naturvårdsändamål som en följd av den skogspolitik som infördes fr.o.m. 1994. På senare tid har dock både den totala tillväxten och den tillväxt som är tillgänglig för avverkning minskat. Huvuddelen av virkesförrådsuppbyggnaden sker i dag på skogsmark undantagen från virkesproduktion. Tillväxt tillgänglig för avverkning beräknas som årlig tillväxt på virkesproduktionsmark med avdrag för naturlig avgång som inte har tillvaratagits, samt tillägg för tillväxt på andra ägoslag än skogsmark.

Vidare redovisas i budgetpropositionen att bruttoavverkningen 2023, enligt Skogsstyrelsens preliminära beräkning, uppgick till cirka 89,6 miljoner skogskubikmeter, en minskning med cirka

---

<sup>52</sup> Avverkningsstatistik, Skogsstyrelsen. <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/>, hämtad 2024-09-27.

<sup>53</sup> Prop. 2024/25:1 utg.omr. 23.

6 procent jämfört med 2022. Arealen mark anmäld för slutavverkning indikerar att minskningen i bruttoavverkning fortsatt under inledningen av 2024. Den högsta hållbara avverkningsvolymen med nuvarande förutsättningar bedöms uppgå till 95–100 miljoner skogskubikmeter per år.

Av uppgifterna i budgetpropositionen framgår att bruttoavverkningen stadigt har gått uppåt under den senaste 30-årsperioden. Samtidigt har den totala tillväxten och tillväxten som är tillgänglig för avverkning en minskande trend sedan 2012. Även om avverkningen inte ökat drastiskt under perioden, så rör det sig fortsatt om en ökning av avverkningen och på relativt höga nivåer. Detta talar enligt utredningens bedömning, om än svagt, för att det kan finnas ett behov av en reglering som motverkar skogsförstörelse för att Sverige ska klassas som ett lågriskland.

Målen inom EU:s strategi för biologisk mångfald och den nya naturrestaureringsförordningen kan leda till att ytterligare skogsområden kan komma att undantas från skogsproduktion. Vidare kan kraven på kolinbindning inom markanvändningssektorn (LULUCF) påverka möjlighet att avverka skog i Sverige. Det är dock oklart vilken påverkan detta kommer att ha för produktionen av skog och avverkningsnivåerna i Sverige.

### 5.9.3 Lagstiftning och effektiva åtgärder

Vid bedömningen av ett lands riskklassning får enligt artikel 29.4 c) även beaktas om landet har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka avskogning och skogsförstörelse samt om landet tillämpar sanktioner som är så stränga att de som gör vinster som härrör från avskogning eller skogsförstörelse inte får behålla dem. Frågan om sanktioner behandlas i kapitel 8. När det gäller frågan om Sverige har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka skogsförstörelse kan följande noteras.

Den svenska regleringen kring skogsbruk uppmärksammar i dag inte frågan om skogsförstörelse. Som utredningen redogjort för ovan finns visserligen ett antal bestämmelser i regelverket som kan sägas motverka skogsförstörelse. Dessa är dock fokuserade på skydd av vissa utpekade värden, som biologisk mångfald eller artskydd. Avskogningsförordningen fokuserar i stället på vissa ut-

pekade skogstyper, som generellt sett är hem för en stor biologisk mångfald och skyddsvärda arter.

De regler om återbeskogning och föryngringsåtgärder som finns i det svenska regelverket fokuserar på att få fram en produktiv skog, och säkerställer inte att skogen efter föryngringsåtgärder uppfyller kriterierna för en viss typ av skog enligt avskogningsförordningens definitioner. Regelverket hindrar dock skogsförstörelse i avskogningsförordningens mening bland annat genom att det motverkar omvandling till annan träd- och buskmark, och genom att regeringen om LÅF kan motverka omvandling till skogsplantage.

Det finns i Sverige i dag inget regelverk som förbjuder de typer av omvandling av skog som innebär skogsförstörelse i förordningens mening. Sverige har en omfattande skogsindustri och därmed en hög avverkning som stadigt går uppåt, om än inte särskilt snabbt. Det sker i Sverige årligen omfattande avverkning av skog. Samtidigt finns det i landet en kunskap om både avverkningen av och tillväxten i skogen som gör att Sverige kan övervaka nivåerna på uttaget i skogen.

Dagens avverkningsregelverk innebär inte att det finns någon tydlig kontroll när det gäller om urskog eller naturligt föryngrad skog avverkas. Dagens regelverk reglerar eller kontrollerar inte heller vad för typ av skog som växer upp efter en avverkning, så länge det faktiskt växer upp en skog av viss produktionskvalitet. Det finns därmed ingen egentlig kontroll av om skogsförstörelse sker i Sverige. Detta talar för att det finns ett behov av en förändrad reglering för att säkerställa att Sverige klassas som ett lågriskland.

#### **5.9.4 Tillgängliggörande av relevanta uppgifter**

Enligt artikel 29.4 d) i avskogningsförordningen får vid riskklassificeringen även beaktas huruvida det berörda landet gör relevanta uppgifter tillgängliga på ett transparent sätt. Det är dock oklart vad det är för uppgifter som är relevanta. I detta sammanhang kan den svenska offentlighetsprincipen nämnas. En avverkningsanmälan blir en allmän handling i och med att den lämnas in till Skogsstyrelsen. En allmän handling är som utgångspunkt offentlig, vilket innebär att alla har rätt att ta del av den (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Skogsstyrelsen publicerar även de yttre gränserna för avverknings-

anmälda områden i myndighetens karttjänster i Skogsdataportalen och i Skoglig grunddata.

### 5.9.5 Bedömning

Den svenska regleringen av skogsbruk och miljölagstiftningen innehåller ett antal bestämmelser som kan sägas motverka skogsförstörelse. Genomgående kan dock sägas vara att den svenska regleringen fokuserar på att det i det enskilda fallet identifieras värden som är i behov av skydd, medan avskogningsförordningens reglering av frågan om skogsförstörelse fokuserar på vissa utpekade typer av skogar som antas vara skyddsvärda i sig.

Regleringen i miljöbalken om områdesskydd och artskydd ger ett skydd mot avverkning av områden av särskild vikt för den biologiska mångfalden. Det finns dock inget generellt förbud mot att avverka i skogar som uppfyller kriterierna för urskog. Huruvida avverkning får ske eller inte i en sådan skog beror på vilka naturvärden som finns i området och om dessa naturvärden identifieras i samband med en avverkning. Det är därmed teoretiskt möjligt att avverkning sker i områden som uppfyller kriterierna för urskog och naturligt föryngrad skog.

När det gäller urskog noterar utredningen att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i sitt underlag till Miljömålsberedningen har angett att huvuddelen av arealen urskog enligt Riksskogstaxeringen utgörs av improduktiv skogsmark och återfinns i den fjällnära regionen.<sup>54</sup> Som konstaterats ovan innebär tillståndsplikten i fjällnära skog att ett beslut måste fattas i varje enskilt ärende vilket innebär en större sannolikhet för att ett område som utgör urskog uppmärksammas i dessa områden än vad gäller de områden som omfattas av det vanliga avverkningsregelverket. Detta kan sägas minska risken för att ett urskogsområde inte skulle uppmärksammas vid en avverkning inom det fjällnära området.

För urskog som ligger utanför skyddade områden eller utanför området som omfattas av tillståndsplikten för fjällnära skog beror dock skyddet på om det vid en avverkningsanmälan uppmärksammas om området har sådana värden som kräver att hänsyn tas eller att en avverkning inte får ske enligt förevarande regelverk i skogs-

---

<sup>54</sup> Dnr. SKS: 2023/3258, dnr. NV-02484-23, s. 66.



vårdslagen, miljöbalken eller artskyddsförordningen. Det går inte att utesluta att ett områdes särskilda värden inte uppmärksammas i samband med en avverkningsanmälan och att avverkning ändå kan ske. Det går därför inte att utesluta att avverkning kan ske i ett område som utgör en urskog med nuvarande nationella regelverk.

Som avskogningsförordningen är konstruerad och formulerad innehåller den inte ett förbud mot att avverka viss typ av skog. Regleringen är i stället fokuserad på den strukturella omvandlingen av vissa utpekade typer av skog till andra utpekade typer av skog. I dag finns ingen svensk reglering som omfattar just denna fråga.

Det som enligt utredningens bedömning främst talar för att det finns ett behov av regelförändring för att Sverige ska klassas om ett lågriskland är just avsaknaden av reglering av frågan om skogsförstörelse. Detta kan å ena sidan anses vara en stor fråga, eftersom det är just skogsförstörelse som är ett av förordningens huvudsyften. Å andra sidan införs genom själva förordningen ett ramverk som motverkar skogsförstörelse. De strikta handelsreglerna innebär att skogsägare och övriga som är verksamma inom skogsbruket måste ta reda på vilken typ av skog som avverkas och på något sätt säkerställa vilka åtgärder som sker efter avverkning, för att kunna visa att regleringen i avskogningsförordningen följs. Å andra sidan skulle detta kunna bli svårt att göra om det i den nationella lagstiftningen inte finns någon reglering som ger ett ramverk för hur detta ska ske.

Frågan är vidare hur stor vikt som vid riskklassificeringen kommer att läggas på just faktorn att det finns lagstiftning och effektiva åtgärder. Detta är i dagsläget inte klart. I den redogörelse för de generella principerna för riskklassificeringen som kommissionen presenterade i oktober 2024 synes tonvikten för klassificeringen ligga på frågan om avskogning förekommer eller inte. Om ett land inte har någon avskogning verkar det som huvudregel innebära att landet blir ett lågriskland enligt förordningen. Av redogörelsen framgår dock även att de faktorer som räknas upp i artikel 29.4 i avskogningsförordningen kan påverka denna bedömning. Exakt hur bedömningen av dessa faktorer kommer att vägas in vid bedömningen av ett lands riskklassificering framgår dock inte.<sup>55</sup>

Eftersom skogsförstörelse är ett nytt begrepp finns inte någon säker statistik när det gäller just förekomsten av de typer av om-

---

<sup>55</sup> C(2024) 7028, se vidare avsnitt 5.3.

vandling av skogstyper som inte är tillåtna enligt avskogningsförordningen. Av redogörelsen ovan framgår att regleringen om områdesskydd, artskydd och de hänsyn som ska tas enligt skogsvårdslagstiftningen, liksom kravet på tillstånd i fjällnära skog i viss mån motverkar skogsförstörelse i Sverige. Avsaknaden av lagstiftning som förbjuder eller på annat sätt direkt hindrar skogsförstörelse, i kombination med att vi inte kan säga om det pågår någon skogsförstörelse i Sverige i dag, liksom möjligheten att en urskog inte uppmärksammas i samband med en avverkningsanmälan och det faktum att vi inte har någon tydlig bild över all urskog som kan finnas i Sverige, talar dock för att det föreligger ett visst behov av att införa bestämmelser i svensk rätt som motverkar skogsförstörelse. Denna bedömning är dock osäker med hänsyn till att det i skrivande stund är oklart hur själva riskklassningen av länder ska gå till och vilken vikt som läggs vid de olika delarna av de kriterier som anges i artikel 29 i avskogningsförordningen.

Sammantaget kan det enligt utredningens bedömning finnas ett behov av att införa regler som motverkar skogsförstörelse i Sverige för att säkerställa att Sverige blir klassat som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen.

Utredningen bedömer vidare att det inte är oproportionerligt att införa en sådan reglering, så länge den håller sig inom avskogningsförordningens ramar, eftersom förordningen ändå måste följas för att trävaror ska få säljas på marknaden. En svensk reglering av frågan skulle då kunna sägas vara ett stöd för företagen i deras arbete med att följa avskogningsförordningen.

Utredningen vill avslutningsvis framhålla att det, parallellt med denna utredning, pågått annat utredningsarbete som kan komma att påverka frågan om avverkning av urskog. Det rör bland annat arbetet inom Miljömålsberedningen och 2024 års skogspolitiska utredning. Miljömålsberedningen har bland annat haft i uppdrag att föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). Detta omfattar bland annat att

- föreslå hur Sverige avseende landbaserade ekosystem kostnads- effektivt kan leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 kan nås, och

- utvärdera befintliga styrmedel och former för områdesskydd, ta ställning till vilka eventuella ytterligare insatser som behövs och vid behov lämna förslag på nya eller förändrade styrmedel eller områdesskydd.<sup>56</sup>

Miljömålsberedningen ska enligt uppgift redovisa sitt uppdrag den 14 februari 2025.

2024 års skogspolitiska utredning<sup>57</sup> överlämnade i december 2024 delbetänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91) till regeringen. I betänkandet föreslog utredningen bland annat vissa förändringar när det gäller kopplingen mellan avverkningsanmälan och samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, att tillståndsplikten för ädellövskog ska tas bort och att tiden mellan det att en underrättelse om skogsbruksåtgärder kommit in till Skogsstyrelsen och den tidpunkten då åtgärden får påbörjas ska kortas från sex veckor till tio dagar. Utredningen analyserade även frågan om att höja arealgränsen för avverkningsanmälan, men föreslog att gränsen på 0,5 hektar ska vara kvar.

Dessa utredningars förslag och utfallet av det fortsatta arbetet med förslagen kan både påverka risken för skogsförstörelse i Sverige, och därmed behovet av en reglering för att motverka skogsförstörelse, och påverka både om det är ändamålsenligt och möjligt att införa de förslag som utredningen lämnar i detta kapitel. Detta är något som regeringen behöver ta i beaktande i det fortsatta arbetet med utredningens förslag.

Inom Regeringskansliet pågår vidare beredning av de förslag som Skogsstyrelsen har lämnat i syfte att Sverige ska uppfylla kriterierna för ett s.k. A-land enligt förnybartdirektivet. Skogsstyrelsens föreslår bland annat en utökad underrättelseskyldighet, som liknar den som utredningen diskuterar nedan i avsnitt 5.10.2, men som är mer omfattande.<sup>58</sup>

Utredningen kommer i följande avsnitt att gå igenom ett antal möjliga förändringar i avverkningsregelverket som skulle kunna genomföras för att motverka skogsförstörelse i Sverige i syfte att Sverige ska klassas som ett lågriskland enligt förordningen. Utredningen kommer även lämna vissa förslag.

---

<sup>56</sup> Dir. 2022:126.

<sup>57</sup> Dir. 2024:16.

<sup>58</sup> Rapport 2024/09.

## 5.10 Förslag till nya regler för att motverka skogsförstörelse

### 5.10.1 Vilken typ av avverkningar bör en reglering fokusera på?

Skogsstyrelsen har i sitt underlag till utredningen bedömt att en arealgräns om minst 0,5 hektar är en praktiskt tillämpbar minimigräns för bedömning av om en skogsbruksåtgärd kan ha orsakat skogsförstörelse.<sup>59</sup> Utredningen delar denna bedömning. Även avskogningsförordningens definition av skog, som är kopplad till ett arealkrav om 0,5 hektar, talar för en sådan bedömning. Detta talar för att koppla ett förslag till nya regler för att motverka skogsförstörelse till regleringen om avverkningsanmälan, som rör föryngringsavverkning.

I detta sammanhang bör noteras att 2024 års skogspolitiska utredning i sitt delbetänkande i december 2024 analyserat möjligheten att höja arealgränsen för undantaget från anmälningsplikten för visa avverkning. Utredningen föreslog dock att arealgränsen ska ligga kvar på 0,5 hektar som tidigare. I betänkandet föreslogs dock vissa ändringar när det gäller samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

De förslag som lämnas nedan är kopplade till dagens krav på avverkningsanmälan, och till viss del till kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen har utgått från det nuvarande systemet med avverkningsanmälningar och krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En eventuell förändring i detta regelverk skulle dock kunna påverka de bedömningar och förslag som görs i detta betänkande. Om exempelvis arealkravet för avverkningsanmälan skulle förändras skulle med största sannolikhet en särreglering behövas för de förslag som läggs i detta betänkande när det gäller reglering som motverkar skogsförstörelse. Detta är något som regeringen får beakta i det fortsatta arbetet med utredningens förslag.

Skogsstyrelsen har i sitt underlag till utredningen även framfört att det kan finnas ett behov av att göra ändringar som omfattar andra avverkningar än föryngringsavverkning, för att komma åt stegvisa förändringar som sammantaget kan leda till skogsförstörelse. Utredningen anser dock inte att det är nödvändigt att lämna

---

<sup>59</sup> Dnr. 2024/206 s. 28.

några sådana förslag. Förordningens reglering synes inte medföra något behov av att reglera en sådan möjlig stegvis försämring.

Skogsstyrelsen har i sitt underlag till utredningen som den avgörande tidpunkten för om en skogsförstörelse har skett eller inte hänfört sig både till vilken typ av skog som föreligger vid avverknings tidpunkten, och vilken typ denna skog var vid brytpunkten, den 31 december 2020.<sup>60</sup> Enligt avskogningsförordningen är dock det relevanta vilken typ av skog som föreligger vid tidpunkten för avverkning.

I 2.13 b) i förordningen anges att en trävara är avskogningsfri om skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020. I den engelska ursprungsversionen uttrycks detta ännu tydligare. Enligt den engelska versionen innebär avskogningsfri ”that the wood has been harvested from the forest without inducing forest degradation after 31 December, 2020”.

Det som är relevant är således om *den aktuella avverknings* har lett till skogsförstörelse, och om den aktuella trävaran har avverkats utan att leda till skogsförstörelse. Det är alltså den aktuella avverknings, och om den avverknings har lett till en förbjuden omvandling av skogen, som är det avgörande för frågan om en trävara har lett till skogsförstörelse. Det som är relevant för bedömningen är därmed vilken typ av skog som finns på platsen vid avverknings, och särskilt om det rör sig om en urskog eller en naturligt förnygrad skog.

Enligt utredningens bedömning är det således vid förnygringsavverkning som det kan finnas behov av att göra regeländringar för att motverka skogsförstörelse.

Utredningen kommer i följande avsnitt att diskutera ett antal alternativa möjligheter att införa sådana regeländringar kopplat till avverkning i urskog respektive avverkning i naturligt förnygrad skog och lämna vissa förslag.

---

<sup>60</sup> Dnr. 2024/206.

### 5.10.2 Avverkning i urskog

**Utredningens förslag:** Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om en föryngringsavverkning ska ske i en urskog och vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog.

Det ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka att skogsförstörelse sker i urskog.

#### Ett generellt förbud mot avverkning i urskog

När det gäller urskog är en möjlighet att motverka skogsförstörelse att helt förbjuda avverkning i sådan skog. Ett sådant förbud skulle minska risken för skogsförstörelse i urskog och med största sannolikhet ha en positiv inverkan på Sveriges riskklassificering enligt avskogningsförordningen. En urskog får förutsättas ha sådana naturvärden som talar emot att den bör avverkas. Det är vidare enligt utredningens mening inte lämpligt att föryngringsavverka urskogar med hänsyn till de särskilda värden som finns i dessa skogar, värden som går förlorade vid en sådan avverkning.

Avskogningsförordningen är dock inte någon förbudslagstiftning. Förordningen är konstruerad som en marknadsreglerande lagstiftning och det som är avgörande för frågan om skogsförstörelse har skett, enligt förordningens definition, är om de föryngringsåtgärder som vidtas efter en avverkning är sådana att skogen växer upp till en naturligt föryngrad skog. Förordningen förbjuder inte någon typ av avverkning, ens i urskog. Den innehåller inte heller något generellt förbud mot att saluföra timmer från urskog, förutsatt att avverkningen skett i enlighet med förordningens regelverk. Som har redogjorts för tidigare i detta kapitel fokuserar avskogningsförordningens reglering av skogsförstörelse kring vilken typ av skog som avverkas och vilken typ av skog som ersätter skogen efter avverkningen. Den senare frågan beror på vilken typ av föryngringsåtgärder som vidtas efter en avverkning. Regelverkets uppbyggnad utgår ifrån vilken omvandling som sker efter en avverk-

ning. Förordningen lämnar öppet för att saluföra trävaror från urskog, om dessa är avskogningsfria.

När det gäller urskog utgör enligt avskogningsförordningens definition av skogsförstörelse en avverkning av en urskog inte skogsförstörelse om skogen efter avverkning omvandlas till en naturligt föryngrad skog. Även en urskog som efter avverkning och efterföljande föryngringsåtgärder åter blir urskog innebär enligt förordningens definition inte skogsförstörelse. Att genom föryngringsåtgärder skapa en urskog är dock inte möjligt under över-skådlig tid, varför denna situation inte är något som utredningen kommer att diskutera närmare.

Om en trävara kommer från ett område som innan avverkningen utgjorde urskog så ska verksamhetsutövaren som vill släppa ut denna produkt på marknaden göra en tillbörlig aktsamhetsbedömning. I denna ingår bland annat att samla in information, handlingar och uppgifter som visar att produkten uppfyller kraven i artikel 3 i avskogningsförordningen, dvs. bland annat att den är avskogningsfri. Verksamhetsutövaren ska även göra en riskbedömning enligt artikel 10 som bland annat omfattar att fastställa om det finns en risk för att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven. Detta led av den tillbörliga aktsamhetsbedömningen kan innebära att det, när det gäller urskog, blir svårt för en verksamhetsutövare att med tillräcklig säkerhet kunna säga att denna skog faktiskt kommer att växa upp till en skog som uppfyller kriterierna för en naturligt föryngrad skog. Detta är dock en följd av förordningen och påverkar möjligheten att saluföra varor från urskog, det utgör inte ett skäl att helt förbjuda avverkning i urskog med anledning av förordningens regelverk.

Detta innebär alltså att om det genom den riskbedömning som verksamhetsutövare och handlare är skyldiga att göra enligt förordningen går att påvisa att det inte finns någon eller endast försumbar risk för att varan inte uppfyller kraven i artikel 3 i avskogningsförordningen, så får den släppas ut på marknaden eller exporteras. Det vill säga, om det med tillräcklig säkerhet går att visa att ett avverkat skogsområde efter föryngringsåtgärder kommer att omvandlas till en tillåten skogstyp, så får varan släppas ut, handlas med eller exporteras. Även om det kan vara förenat med stora svårigheter att göra en sådan bedömning med tillräcklig grad av säkerhet för att kunna sägas ha uppfyllt kraven på den tillbörliga aktsamhets-

bedömningen, så lämnar ändå förordningen öppet för att det kan vara fallet.

Förordningen lämnar således öppet för att även saluföra timmer från urskog, om det går att med tillräcklig säkerhet genom en tillbörlig aktsamhetsbedömning säkerställa att den avverkade urskogen kommer att omvandlas till en naturligt föryngrad skog. En omvandling från urskog till naturligt föryngrad skog omfattas inte av förordningens definition av skogsförstörelse.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det, med anledning av avskogningsförordningen, inte är motiverat att införa ett generellt förbud mot att avverka urskog i Sverige. Ett sådant förbud skulle sannolikt vara positivt för Sveriges riskklassning. Att införa ett förbud mot avverkning i urskog med anledning av avskogningsförordningen skulle dock innebära en överimplementering. Det finns andra möjligheter att genom regeländringar motverka skogsförstörelse som är mindre ingripande och mer ändamålsenliga än att införa ett generellt förbud.

### **Tillståndsplikt för avverkning i urskog**

En annan möjlighet att motverka skogsförstörelse när det gäller urskog är att införa en tillståndsplikt för avverkning i urskog. En sådan tillståndsplikt finns redan för fjällnära skog. Tillståndsplikten skulle i sådana fall kunna utformas med det existerande regelverket för tillståndsplikt i fjällnära skog som förebild, och gälla utanför det område som omfattas av den regleringen.

En tillståndsplikt för avverkning i urskog skulle innebära en skyldighet för skogsägaren att ansöka om tillstånd innan en avverkning. Det skulle innebära en skyldighet för skogsägaren att identifiera sådan skog innan avverkningen och även innebära att Skogsstyrelsen uppmärksammas på att en avsedd avverkning rör en urskog. Precis som för fjällnära skog skulle en tillståndsplikt kunna kopplas till en möjlighet för Skogsstyrelsen att besluta om hänsyn och förbud. En tillståndsplikt skulle även kunna kombineras med regler om ersättning, vilket sedan 2022 gäller för den fjällnära skogen.

En tillståndsplikt skulle minska risken för att det i samband med en avverkning anmälan inte uppmärksammas att denna omfattar ett område som utgörs av urskog. En tillståndsplikt innebär att Skogs-



styrelsen ska gå igenom varje ansökan om tillstånd och fatta ett beslut i varje enskilt fall. Tillståndsplikten kan även kopplas till en tydlig skyldighet för skogsägaren att inkomma med en tillståndsansökan, som är möjlig att beivra på ett tydligt sätt.

Det går dock att ifrågasätta ändamålsenligheten i att koppla en tillståndsplikt till frågan om avverkning av urskog, med hänsyn till de värden som en urskog har. Om ett område har sådana kvaliteter att det inte bör avverkas är det mer ändamålsenligt att det skyddas genom exempelvis områdesskydd. Det är problematiskt att säkerställa ett långsiktigt skydd när skyddet endast finns i form av en tillståndsplikt.

Denna problematik belystes av Skogsutredningen 2019 när det gäller tillståndsplikten för fjällnära skog. Skogsutredningen 2019 anförde i sitt betänkande att ett nekat tillstånd till avverkning visserligen medför ett visst skydd av den yta som omfattas av beslutet. Utredningen anförde vidare att det dock knappast kan anses kostnadseffektivt att fläckvis och oförutsägbart skydda skog på detta sätt, med hänsyn till det naturvärdesmässiga behovet av att avsätta större sammanhängande områden för naturvård i den fjällnära miljön.<sup>61</sup>

Skogsutredningen 2019 föreslog därför i stället att skogar med höga naturvärden i första hand bör bevaras genom områdesskydd. Utredningen anförde bland annat att tillståndsprövningen på många sätt är olämpligt utformad för att uppnå syftena med särregleringen och att det finns andra metoder som bättre kan omhänderta angelägena allmänna natur- och kulturmiljöintressen i skogen. Områdesskydd är en långsiktig och systematisk metod för bevarande av allmänna intressen som inte kan förenas med pågående markanvändning. Utredningen bedömde att det i de flesta fall därför är mer lämpligt att natur- och kulturmiljöns intressen, i stället för att omhändertas i en tillståndsprövning, bevaras genom områdesskydd.<sup>62</sup>

Liksom för den fjällnära skogen kan när det gäller urskog argumenteras för att det inte är ändamålsenligt att införa en tillståndsplikt, eftersom det finns starka skäl som talar för att denna skog som utgångspunkt inte bör avverkas, utan i stället skyddas. En tillståndsplikt med en ersättningsrätt vid nekat tillstånd till avverkning innebär vidare osäkerheter när det gäller det framtida skyddet. Det

---

<sup>61</sup> SOU 2020:73 s. 927.

<sup>62</sup> SOU 2020:73 s. 928 f.

är oklart hur länge ett nekat tillstånd, och den ersättning som gets i samband med detta, sträcker sig i framtiden.

Det ovan anförda talar emot att införa en tillståndsplikt för områden som kan vara skyddsvärda. Om det rör områden som bör skyddas är det en mer ändamålsenlig användning av statens resurser att dessa områden faktiskt omfattas av någon typ av områdesskydd. En tillståndsplikt med utgångspunkt i den som gäller för fjällnära skog synes således inte vara ett ändamålsenligt sätt att motverka skogsförstörelse i urskog i syfte att Sverige ska klassas som ett lågriskland.

### **Ett områdesskydd för urskog**

En annan möjlig väg att införa en reglering för att motverka skogsförstörelse är att skydda alla urskogar i Sverige genom områdesskydd.

Detta skulle kunna ske antingen genom att införa något ny typ av områdesskydd som gäller generellt för skogar som uppfyller kriterierna för urskog, eller genom omprioriteringar i det nuvarande arbetet med existerande typer av områdesskydd.

Det finns flera argument för ett sådant alternativ. En utgångspunkt är att urskog har sådana värden som motiverar att de skyddas genom områdesskydd. Mycket talar enligt utredningens mening för att en skog med så höga naturvärden som en urskog bedöms ha enligt de kriterier som har tagits fram av Skogsstyrelsen i rapport 2024/09 bör skyddas genom formellt skydd. Formellt skydd av ett område är en bättre långsiktig skyddsform än både ett generellt förbud mot avverkning i urskog och en tillståndsplikt. Vid formellt skydd finns vidare redan en reglering som säkerställer att markägaren får ersättning.

Att skydda urskogar genom områdesskydd skulle vidare minska risken för skogsförstörelse i Sverige och därmed sannolikt påverka Sveriges riskklassificering enligt avskogningsförordningen i positiv riktning. Att skydda urskogar genom områdesskydd skulle vidare vara i linje med syftet med avskogningsförordningen och med målet i EU:s strategi för biologisk mångfald om att strikt skydda alla urskogar i Europa.

Arbetet med formellt skydd av skog utgår från den nationella strategin för formellt skydd av skog. Regeringen gav i juni 2022

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog. Den 12 december 2024 publicerades en ny nationell strategin för formellt skydd av skog (rapport 7168). I strategin anges att de områden som bör prioriteras för formellt skydd är de som är särskilt viktiga för att bidra till att uppnå miljökvalitetsmålet Levande skogar och Storlagen fjällmiljö samt till Sveriges internationella åtaganden inom biologisk mångfald. Vidare anges att formellt skydd bör bildas där naturvärdena är höga och där det är mest ändamålsenligt för det långsiktiga bevarandet. På ett övergripande plan är målet att skogar med höga naturvärden bevaras varaktigt.

Att skydda urskogar skulle enligt utredningens bedömning vara i överensstämmelse med det övergripande målet för strategin, med Sveriges miljömål och med de internationella åtaganden som finns bland annat inom konventionen om biologisk mångfald om skydd av 30 procent av alla land och sötvatten, hav och kustnära områden till 2030 och målet i EU:s strategi för biologisk mångfald om att strikt skydda alla återstående urskogar i EU.

I den nya strategin för formellt skydd av skog anges vidare att ett grundkrav för att ett område ska prioriteras är att det ska inkludera en skogsbiologisk värdekärna, dvs. ett sammanhängande skogsområde, som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, fridlysta arter, signalarter och andra skyddsvärda arter.

Enligt utredningens bedömning skulle ett skogsområde som uppfyller kriterierna för urskog sannolikt även uppfylla kriterierna för en skogsbiologisk värdekärna. I den nya strategin för formellt skydd av skog anges vidare att befintliga värdekärnor bör skyddas före utvecklingsmarker, dvs. marker som i dagsläget har ringa eller begränsat naturvärde, men som bedöms ha förutsättningar för att utveckla och förstärka värdekärnans naturvärden på kort eller längre sikt.

Enligt utredningens bedömning skulle således sannolikt den övervägande majoriteten av områden som uppfyller kriterierna för urskog även uppfylla kriterierna för en skogsbiologisk värdekärna och således både uppfylla grundkriteriet för prioritering för områdesskydd och även vara prioriterade framför utvecklingsmarker i enlighet med det den nya strategin för formellt skydd av skog.

Att det ska vara en skogsbiologisk värdekärna är dock endast ett grundkrav. Som stöd för myndigheternas prioritering finns i den nya strategin en poängmodell för prioritering mellan skogsbiologiska värdekärnor. I modellen ingår tre naturvetenskapliga grundkriterier. De tre grundkriterierna är höga naturvärden på beståndsnivå, områden som genom storlek eller belägenhet i landskapet har goda förutsättningar att bibehålla sina naturvärden och områden med de skogstyper som har störst betydelse för biologisk mångfald. Skyddet av skogar bör enligt den nya strategin i så stor utsträckning som möjligt samordnas med skydd av andra bevarandevärden, till exempel värden i vatten- och våtmarksmiljöer.

Bara för att ett område är en urskog behöver det således inte vara främst prioriterat enligt den poängmodell som finns i den nya strategin för formellt skydd av skog. Även om urskog antagligen uppfyller grundkravet för att vara prioriterat så betyder det inte att varje sådant område skulle få främsta prioritet enligt de kriterier som uppställs i den nya strategin. Vidare är en utgångspunkt för strategin frivillighet från skogsägarens sida. Hur det skulle relatera till en koppling mellan anmälningsplikt för urskog och prioritering för områdesskydd är oklart.

Utredningen noterar att det för att motverka skogsförstörelse vore positivt om all urskog skyddades genom områdesskydd och att det därför från denna synpunkt vore önskvärt att urskog prioriteras vid arbetet med formellt skydd av skog i Sverige. Utredningen konstaterar dock att skyddet av urskog endast är en del i arbetet med formellt skydd av skog i Sverige och att detta arbete omfattar många andra aspekter och överväganden som ligger utanför denna utrednings ramar.

Frågan om vilken typ av skog som ska skyddas och hur införandet av områdesskydd i Sverige ska genomföras är en del av en större fråga om vilka områden som ska skyddas och hur detta ska ske. Ett skydd av all urskog i Sverige skulle antingen kräva en omprioritering av resurserna för områdesskydd, eller en ökning av tilldelningen av resurser för områdesskydd. Det är i grunden en politisk bedömning och en fråga om hur statens resurser ska fördelas. Det är inte möjligt för utredningen att inom ramen för detta uppdrag föreslå ett ofinansierat förslag om att skydda all urskog i Sverige. Ett sådant förslag skulle, beroende på hur stor areal urskog som finns i

Sverige och som inte redan omfattas av områdesskydd, kunna vara omfattande.

Utredningen vill dock ändå nämna detta förslag som en del av underlaget i den fortsatta beredningen av det här betänkandet eftersom det enligt utredningens mening skulle vara ett ändamålsenligt sätt att motverka skogsförstörelse i Sverige i syfte att Sverige ska klassificeras som ett lågriskland. Frågan om områdesskydd ingår vidare som en del i de andra möjligheter att motverka skogsförstörelse i urskog som utredningen redogör för nedan.

### **En anmälningsskyldighet för avverkning i urskog kopplat till områdesskydd**

Ett annat sätt att motverka skogsförstörelse är att införa någon typ av anmälningsskyldighet om en skog som avverkas utgör eller kan utgöra urskog, som kopplar till regleringen om områdesskydd.

Enligt utredningens uppfattning finns det mycket som talar för att en skog som uppfyller kriterierna för urskog har sådana värden som innebär att den bör skyddas genom områdesskydd. Som utredningen anfört tidigare i detta avsnitt talar mycket för att en skog med så höga naturvärden som en urskog bedöms ha enligt de kriterier som tagits fram av Skogsstyrelsen i rapport 2024/09 bör skyddas genom formellt skydd.

En möjlighet är därför en reglering som uppmärksammar om avverkning avses ske i ett område som kan utgöra urskog, och att en bedömning då görs i fråga om området ska skyddas.

En anmälningsskyldighet för avverkning som omfattar ett område som är urskog skulle motverka risken för att områden som uppfyller kriterierna för urskog inte uppmärksammas i samband med en avverkningsanmälan. En anmälningsskyldighet torde med hänsyn till de utvecklade kriterier som Skogsstyrelsen har lämnat i redovisningen av tidigare nämnda regeringsuppdrag inte vara alltför betungande för den enskilde skogsägaren att uppfylla. Kriterierna är enligt utredningens uppfattning så tydliga att det är möjligt för den enskilde skogsägaren att identifiera om ett skogsområde uppfyller dessa kriterier och därmed omfattas av anmälningsskyldigheten.

Om en skyldighet att anmäla om en skog som avses avverkas uppfyller kriterierna för urskog förs in i avverkningsregelverket fångas sådana skogar upp. En sådan anmälningsskyldighet öppnar vidare

för en möjlighet för Skogsstyrelsen att uppmärksamma eller initiera frågan om skogen ska skyddas genom någon typ av områdesskydd. En anmälningsplikt skulle därför kunna kompletteras med en skyldighet för Skogsstyrelsen att, när en sådan uppgift har lämnats, inleda ett visst förfarande eller vidta vissa åtgärder för att utreda om området bör skyddas.

Som utredningen anført ovan skyddas en skog med så höga naturvärden som en urskog bedöms ha, enligt de kriterier som har tagits fram av Skogsstyrelsen, bäst genom formellt skydd. Formellt skydd av ett område är en bättre långsiktig skyddsform än både ett generellt förbud mot avverkning i urskog och en tillståndsplikt. Vid formellt skydd finns vidare redan en reglering som säkerställer att markägaren får ersättning.

Mot ovanstående bakgrund skulle man kunna tänka sig en reglering som innebär att frågan om områdesskydd initieras om en markägare lämnar en uppgift om att en avverkning omfattar skog som uppfyller kriterierna för urskog. En sådan reglering skulle motverka risken för skogsförstörelse i Sverige när det gäller urskog och sannolikt inverka positivt på Sveriges riskklassificering enligt avskogningsförordningen.

En ordning med en anmälningsplikt och en skyldighet för Skogsstyrelsen att inleda en utredning i fråga om området bör skyddas formellt är vidare i linje med målen i EU:s strategi för biologisk mångfald om att strikt skydda alla urskogar i Europa. Frågan är dock hur en sådan reglering skulle fungera tillsammans med det nuvarande arbetet för bildande av områdesskydd och de prioriteringar som styr detta arbete.

Utredningen har i föregående avsnitt redogjort för arbetet med formellt skydd av skog och den nya strategin för formellt skydd av skog. Som utredningen noterade i föregående avsnitt kan utredningen inte med säkerhet konstatera att en urskog, med utgångspunkt i den nya strategin, alltid skulle vara prioriterad för formellt skydd. Som utredningen konstaterade i föregående avsnitt omfattar arbetet med prioriteringen även andra aspekter och överväganden än frågan om skogsförstörelse och skydd av urskog. En prioritering av områdesskydd för just urskog är visserligen enligt utredningens mening önskvärt i förhållande till behovet av att motverka skogsförstörelse. Hur arbetet med formellt skydd ska prioriterats är dock en större fråga som ligger utanför denna utrednings uppdrag.

Även för detta alternativ landar således utredningen i att frågan om vad som är prioriterat för områdesskydd i grund och botten är en politisk fråga. Det är en del av en större politisk avvägning om områdesskydd av urskog bör prioriteras för att öka chansen att Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen. En sådan prioritering behöver då även vara kopplad till säkerställande av att det finns tillräckliga resurser för att också bilda områdesskydd inom dessa områden.

### **Anmälningsskyldighet vid avverkning i urskog**

Utredningen har i ovanstående avsnitt diskuterat fyra olika möjliga förslag som kan motverka skogsförstörelse i syfte att Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen. Det har rört sig om ett generellt förbud, en tillståndsskyldighet, att skydda urskog genom områdesskydd och en anmälningsskyldighet som kopplar till frågan om områdesskydd. Inget av de ovan diskuterade förslagen ser utredningen att det är möjligt, eller lämpligt, att gå vidare med inom ramen för denna utrednings uppdrag, även om det finns flera fördelar med samtliga förslag. Utredningen ser klara fördelar med att urskog ges någon form av områdesskydd med restriktioner när det gäller avverkning; det faller dock utanför utredningens uppdrag att föreslå. Det behov av en reglering för att motverka skogsförstörelse som kan vara motiverat för att säkerställa att Sverige klassas som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen går att utforma på ett mindre ingripande sätt. Utredningen ser dock att det kan finnas behov av att införa en reglering mot skogsförstörelse i urskog, för att säkerställa att Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen. Det förslag som utredningen presenterar nedan kan sägas vara en kompromiss som innehåller delar av de tidigare diskuterade förslagen, men håller sig inom utredningens och avskogningsförordningens ramar.

#### *En anmälningsskyldighet fångar upp när en avverkning sker i urskog*

Det finns redan i dag i Sverige regler för skydd av områden med särskilda värden och regler som kräver att hänsyn tas till bland annat naturvård och artskydd både inom skogsvårslagstiftningen

och miljölagstiftningen. Den främsta risken för skogsförstörelse när det gäller urskog i dag skulle kunna sägas vara risken att dessa områden, och de särskilda värden eller skyddsvärda arter som kan finnas i dessa områden, inte uppmärksammas vid en planerad avverkning.

Redan i dag finns en skyldighet för skogsägaren att uppmärksamma och ta hänsyn till naturvärden, naturmiljön och skyddsvärda arter vid en avverkning enligt skogsvårdslagstiftningen, genom regleringen om anmälan för samråd i 12 kap 6 § miljöbalken och artskyddsförordningen. Dessa regleringar innebär en skyldighet att ta vissa hänsyn i samband med en planerad avverkning. Det existerande regelverket kan leda till både ett förbud mot avverkning och beslut om att särskilda hänsyn ska tas vid en avverkning.

Med hänsyn bland annat till att det inte finns några fullständiga inventeringar när det gäller naturvärden i skogen är det dock med dagens system möjligt att dessa värden inte uppmärksammas i samband med en planerad avverkning. En möjlighet att motverka detta när det gäller urskog, och därmed motverka skogsförstörelse, är att införa en skyldighet i samband med en planerad avverkning att särskilt uppmärksamma och ange om den skog som avses avverkas omfattar vad som är eller kan utgöra urskog.

Det skulle visserligen innebära en skyldighet för skogsägaren att identifiera om ett område är urskog. Med hänsyn till de kriterier som Skogsstyrelsen har föreslagit i rapport 2024/09, bedömer utredning att detta inte innebär att allt för stora krav ställs på den enskilde skogsägaren när det gäller att identifiera dessa skogar. Vidare följer det av avskogningsförordningens regelverk att verksamhetsutövare, för att kunna sätta ut timret efter en avverkning på marknaden, måste undersöka om det är eller kan vara en urskog på platsen, som ett led i den tillbörliga aktsamhetsbedömningen.

Att införa en skyldighet för skogsägaren att i samband med en planerad avverkning ange om skogen som avses avverkas omfattar områden som är eller kan utgöra urskog, innebär att Skogsstyrelsen uppmärksammas på att det område som avses avverkas kan omfatta naturvärden eller arter som är skyddsvärda och kan kräva särskilda hänsyn enligt det befintliga regelverket i skogsvårdslagstiftningen och miljölagstiftningen. Det ger därmed Skogsstyrelsen en möjlighet att närmare undersöka området, vilket minskar den risk för att områdets naturvärden inte uppmärksammas som kan föreligga



med dagens system med avverkningsanmälan. Om området har sådana naturvärden eller skyddsvärda arter som gör att det inte bör avverkas med anledning av befintligt regelverk kan Skogsstyrelsen fånga upp detta. På så sätt kan ett sådant regelverk motverka skogsförstörelse i urskog.

En anmälningsplikt skulle vidare möjliggöra för Skogsstyrelsen att granska området även i syfte att undersöka om området har sådana kvaliteter som gör att det bör vara prioriterat för områdesskydd.

Som redogjorts för tidigare i detta kapitel synes urskog uppfylla grundvillkoret för områdesskydd enligt den nya strategin för formellt skydd av skog. Det går dock inte att säga att alla områden som är urskog är prioriterade för områdesskydd enligt den nya strategin. En anmälningsplikt ger ändå Skogsstyrelsen möjlighet att uppmärksamma om det är ett område som faktiskt bör vara prioriterat för områdesskydd. Skogsstyrelsen kan då inleda processen kring att skydda området, antingen genom exempelvis ett naturreservat eller biotopskydd. Om processen leder till att ett område ska skyddas har skogsägaren rätt till ersättning enligt existerande regelverk när det gäller områdesskydd. Att ett område som utgör urskog skyddas medför att risken för skogsförstörelse minskas.

Tanken med förslaget är således att lägga in en anmälningsplikt för att minska risken för att områden som är urskog, och därmed har skyddsvärda kvaliteter som omfattas av nuvarande regelverk om exempelvis hänsyn och artskydd, inte uppmärksammas vid en avverkningsanmälan.

Ett krav på att ange om en avverkningsanmälan rör en urskog ger Skogsstyrelsen möjlighet att uppmärksamma området och undersöka de värden och skyddsvärda kvaliteter som kan antas finnas inom ett sådant område. En sådan anmälningsplikt minskar risken för att eventuella särskilt skyddsvärda naturvärden eller arter inom området inte uppmärksammas i samband med en planerad avverkning. Skogsstyrelsen har då inom befintligt regelverk möjlighet att besluta om hänsyn och förbud, men även möjlighet att initiera en process om områdesskydd.

För att uppmärksamma om en avverkning sker i en urskog bör således bestämmelserna om avverkningsanmälan kompletteras med en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om en avverkning ska ske i en urskog. En sådan skyldighet bör läggas in i bemyndigandet

i 14 § skogsvårdslagen och i 15 § skogsvårdsförordningen, där det anges vilka uppgifter som en underrättelse om avverkning ska innehålla.

Under utredningens arbete har frågan om att komplettera en anmälningsplikt med en inventering av kvarvarande urskogar lyfts. Det kan säkerligen finnas fördelar med en sådan inventering, bland annat med hänsyn till avsaknaden av en fullständig kartering när det gäller urskog. En sådan inventering skulle dock kräva stora resurser och är inte heller enligt utredningens mening nödvändig för att motverka skogsförstörelse och tillse att Sverige blir ett lågriskland enligt avskogningsförordningen.

*Behövs någon ytterligare reglering förutom anmälningsplikten?*

Som framgått ovan är utredningens bedömning att avverkning av urskog inte är lämpligt och även som huvudregel inte tillåtet enligt det svenska regelverket. Det går dock inte att helt utesluta att det kan finnas något enskilt fall där en avverkning med nuvarande regelverk skulle kunna tillåtas, i vart fall inte så länge det inte sker en omprioritering när det gäller områdesskyddet i skog som tydligt innebär att urskog prioriteras. I dessa undantagsfall behövs ur avskogningsförordningens synvinkel en reglering som stärker upp regelverket så att en föryngring i sådana fall sker i enlighet med förordningens krav. Det finns därför skäl att ytterligare stärka upp regelverket kring avverkning, för att motverka skogsförstörelse i syfte att Sverige ska bli klassat som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen.

En sådan förstärkning av regelverket bör utgå från avskogningsförordningens regelverk. Regelverket innebär inget förbud mot avverkning i urskog utan fokuserar på frågan om omvandlingen av skog efter en avverkning från en viss typ av skog till en annan. Det som slutligen är avgörande för frågan om en avverkning leder till skogsförstörelse eller inte är således de föryngringsåtgärder som vidtas efter en föryngringsavverkning.

Av definitionen av skogsförstörelse i artikel 2.7 i avskogningsförordningen framgår att strukturella omvandlingar av urskog till skogsplantage, annan träd- och buskmark eller planterad skog utgör skogsförstörelse. För urskog är det enligt avskogningsförord-

ningen således endast tillåtet att en omvandling sker till en naturligt föryngrad skog.

För att ytterligare säkra upp att skogsförstörelse motverkas, i syfte att Sverige ska klassas som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen, kan det därför även finnas anledning att införa en reglering som rör vilka föryngringsåtgärder som ska ske efter föryngringsavverkning i urskog, i syfte att tillse att den skog som växer upp uppfyller kriterierna för en naturligt föryngrad skog.

I skogsvårdslagen finns vissa regler om hur återbeskogning ska ske. Enligt 6 § skogsvårdslagen ska vid anläggning av ny skog de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Av 3 § skogsvårdsförordningen framgår att anläggning av ny skog ska ske genom sådd, plantering eller naturlig föryngring inom en viss tid. Av 5 § samma förordning framgår vidare att anläggning av ny skog ska ske genom sådd eller plantering, när naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid. Nuvarande regelverk synes således betona naturlig föryngring. I många fall torde dock i praktiken sådd eller plantering krävas för att tillfredsställande återväxt ska kunna ske inom godtagbar tid.

Det som, ur avskogningsförordningens perspektiv, saknas i den svenska regleringen är bestämmelser som syftar till att de föryngringsåtgärder som sker efter en föryngringsavverkning leder till att endast omvandlingar som är tillåtna enligt avskogningsförordningen förekommer. Detta skulle kunna åstadkommas genom särskilda regler för föryngringsåtgärder som gäller vid avverkning av skog som uppfyller avskogningsförordningens kriterier för urskog.

Här bör anmärkas att den definition av naturligt föryngrad skog som finns i förordningen även omfattar skog ”för vilken det inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt föryngrad”. Förordningen öppnar således upp för att en föryngring faktiskt inte måste ske genom naturlig föryngring, även plantering skulle kunna fungera som föryngringsmetod, så länge det säkerställs att det när skogen uppnått mogen ålder inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt föryngrad.

Nuvarande regelverk skulle även kunna innebära att det blir en skogsplantage på platsen. Nuvarande regelverk torde dock leda till att det inte blir annan träd- och buskmark efter en föryngrings-

avverkning. Det som en reglering av föryngringsåtgärder bör fokusera på för att motverka skogsförstörelse, om en avverkning skulle ske i en urskog, är således att tillse att det blir en naturligt föryngrad skog på platsen efter en föryngringsavverkning.

Som ett komplement till skyldigheten att vid en planerad avverkning anmäla om avverkningen rör ett område som utgör eller kan utgöra urskog bör således en reglering läggas in som fokuserar på föryngringsåtgärderna efter en föryngringsavverkning. En sådan reglering skulle syfta till att stärka upp nuvarande regelverk kring föryngringsåtgärder i syfte att säkerställa att regelverket leder till en skog som uppfyller kriterierna för en naturligt föryngrad skog enligt avskogningsförordningen.

Detta kan ske genom att det införs ett bemyndigande i 6 § skogsvårdslagen för regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar att meddela de föreskrifter om föryngring som krävs för att motverka skogsförstörelse i urskog. Skogsvårdsförordningen kan sedan lämpligen kompletteras med ett bemyndigande till Skogsstyrelsen om att meddela sådana föreskrifter. De mer specifika reglerna i fråga bör lämpligen tas på föreskriftsnivå.

Redan i dag ska skogsägaren vid en avverkningsanmälan ange vilka föryngringsåtgärder som planeras. Skyldigheten följer av 15 § tredje punkten skogsvårdsförordningen enligt vilken den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om vad denne avser att göra för att trygga återväxten av skog. Paragrafen är meddelad i enlighet med bemyndigandet i 14 § skogsvårdslagen som omfattar föreskrifter om vad skogsägaren är skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om, bland annat vad denne avser att göra för att trygga återväxten av skogen (femte punkten).

Den ovan föreslagna skyldigheten att ange om en avverkning ska ske i en urskog bör därmed även kompletteras med en skyldighet att samtidigt underrätta Skogsstyrelsen om vad som avses att göras för att motverka att avverkningen leder till skogsförstörelse i urskog. Detta kan lämpligen ske genom ett tillägg till bemyndigandet i 14 § skogsvårdslagen och ett tillägg till 15 § skogsvårdsförordningen.

Det går att ifrågasätta lämpligheten av en reglering av föryngringsåtgärder, särskilt vad gäller avverkning i en urskog. Frågan om en viss föryngring har lyckats och vilken skog som faktiskt växer upp efter en föryngringsavverkning med efterföljande föryngrings-

åtgärder, går inte att veta med säkerhet förrän skogen har vuxit upp till mogen ålder. En urskog får vidare förutsättas ha sådana naturvärden som talar emot att den bör avverkas. I skäl 15 i ingressen till avskogningsförordningen framhålls att urskogar är unika och oersättliga. I definitionen av urskog i artikel 2.8 i förordningen anges att en urskog är en naturligt föryngrad skog där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning. De särskilda värden som finns i en urskog försvinner vid en avverkning. Ett uttalat syfte med avskogningsförordningen är att skydda dessa värden. Ett av syftena är att skydda biologisk mångfald enligt artikel 1 b). En avverkning av en urskog innebär att de värden som finns i den skogen med största sannolikhet inte går att återskapa, i vart fall inte inom en överskådlig framtid.

Utredningens arbete är dock styrt av förordningen och dess konstruktion. Som utredningen konstaterat ovan förbjuder avskogningsförordningen inte avverkning i urskog, utan är i stället fokuserad på just frågan om omvandling, dvs. vilken föryngring som sker efter en föryngringsavverkning. Syftet med den anmälningsplikt som utredningen föreslår är att stärka upp avverkningsregelverket för att minska risken för att en urskog inte uppmärksammas vid en planerad avverkning och för att fånga upp de värden som finns i en sådan skog, och som redan omfattas av olika krav på hänsyn i dag. Den reglering som utredningen föreslår när det gäller föryngringsåtgärder är ett komplement till denna reglering. Syftet är att ytterligare stärka upp skyddet mot skogsförstörelse, i avskogningsförordningens mening, för att säkerställa att Sverige klassas som ett lågriskland enligt förordningen.

Avskogningsförordningens fokus på omvandlingen av skog innebär en utmaning eftersom vilken skog som faktiskt kommer att ersätta den avverkade skogen inte går att avgöra helt säkert förrän efter ett antal år, när skogen har växt upp. Detta utgör också en grundläggande utmaning med en reglering som fokuserar på föryngringsåtgärder. Det medför stora svårigheter att på ett tydligt sätt reglera vilken typ av skog som kommer att växa upp, eftersom detta inte bara beror på avsikten vid avverkningstillfället och på vilka föryngringsåtgärder som vidtas efter en föryngringsavverkning, utan även på framtida åtgärder som till exempel gallring och andra, utomstående, faktorer som stormar, torka, angrepp av skadedjur eller betande älgar. Det som går att göra ur ett lagstiftnings-

perspektiv är att fokusera på vilka åtgärder som typiskt sett leder till en viss typ av skog och stärka upp regelverket så att dessa åtgärder faktiskt sker.

### *Utredningens förslag*

Utredningen föreslår således att det ska införas en anmälningssplikt vid avverkning i urskog. Eftersom det med nuvarande regelverk och prioritering för områdesskydd i skog inte går att helt utesluta att en avverkning i urskog kan tillåtas bör denna anmälningssplikt kompletteras med ett bemyndigande som avser föreskrifter för att motverka skogsförstörelse i urskog och en skyldighet för skogsägaren att i en avverkningsanmälan ange de föryngringsåtgärder som avses vidtas för att motverka skogsförstörelse i urskog.

### 5.10.3 Avverkning i naturligt föryngrad skog

**Utredningens förslag:** Den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det tidigare inte har varit skogsplantage ska anmäla detta till Skogsstyrelsen.

Det ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om

1. vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla,
2. förfarandet med anledning av en sådan anmälan, och
3. vilka hänsyn som krävs för att motverka skogsförstörelse med anledning av en sådan anmälan.

### Reglering av föryngringsåtgärder

De omvandlingar som enligt avskogningsförordningens definition utgör skogsförstörelse vid avverkning i naturligt föryngrad skog är omvandlingar till skogsplantage eller till annan träd- och buskmark. Omvandling från naturligt föryngrad skog till planterad skog utgör inte skogsförstörelse enligt förordningens definition.

Med anledning av att avskogningsförordningen fokuserar på frågan om omvandling av skogstyper är även för naturligt föryngrad skog ett möjligt sätt att motverka skogsförstörelse att ställa krav på vilka föryngringsåtgärder som ska ske efter föryngringsavverkning i naturligt föryngrad skog.

Även när det gäller naturligt föryngrad skog skulle man således kunna lägga in en skyldighet att i en avverkningsanmälan ange att avverkningen omfattar naturligt föryngrad skog. Redan i dag ska skogsägaren i en avverkningsanmälan ange vilka föryngringsåtgärder denna avser att vidta (15 § tredje punkten skogsvårdsförordningen). Detta skulle kunna kompletteras med särskilda regler som fokuserar på de föryngringsåtgärder som ska vidtas efter en avverkning i en naturligt föryngrad skog. En sådan reglering skulle syfta till att tillse att skogen efter avverkning i en naturligt föryngrad skog blir en naturligt föryngrad skog eller en planterad skog.

Vid en avverkning i naturligt föryngrad skog skulle en skyldighet kunna införas om att underrätta Skogsstyrelsen om vad som avses att göras för att motverka att avverkningen leder till skogsförstörelse. Detta skulle kunna göras genom ett förbud, eller genom att föreskriva om positiva åtgärder, dvs. sådana åtgärder som avser att leda till att skogen utvecklas till en viss typ av skog. Det kan röra sig om positiva handlingsdirigerande regler, som föreskriver att en viss typ av åtgärder ska ske, eller som ska ge ett visst resultat.

Det finns i dag regler som berör skyldigheten att vidta föryngringsåtgärder efter en föryngringsavverkning. Regelverket syftar till att ta tillvara markens virkesproducerande förmåga och säkerställa att det växer upp en ny skog efter en föryngringsavverkning av en viss kvalitet. Regelverket säkerställer dock inte att det växer upp en skog av viss typ, som förbudet mot skogsförstörelse innebär. Såvitt gäller naturligt föryngrad skog kan dock noteras att de nuvarande kraven på föryngringsåtgärder i de flesta fall torde innebära att det som växer upp efter en avverkning är en naturligt föryngrad eller en planterad skog. Eftersom detta är en godkänd omvandling enligt avskogningsförordningen innebär föryngringsregelverket i dag ett visst skydd mot skogsförstörelse, med undantag för den mark som blir skogsplantage.

Nuvarande reglering av föryngringsverksamhet torde vidare leda till att en produktiv skog inte blir annan träd- och buskmark efter

en föryngringsavverkning, det finns därför inget behov av ytterligare åtgärder i regelverket kring återbeskogning av naturligt föryngrad skog, för att motverka skogsförstörelse när det gäller den typen av omvandling.

Det som återstår när det gäller naturligt föryngrad skog är att stärka upp föryngringsåtgärderna så att skogen efter föryngringsavverkning inte omvandlas till skogsplantage, utan efter föryngringsåtgärder uppfyller kraven för naturligt föryngrad eller planterad skog.

Ett sätt är att i, eller i anslutning till, 6 § skogsvårdslagen, som anger vilka föryngringsåtgärder som ska vidtas, lägga in nya bestämmelser som reglerar de föryngringsåtgärder som ska vidtas om en avverkning sker i en skog som uppfyller kriterierna för naturligt föryngrad skog. Om en avverkning skett i en naturligt föryngrad skog skulle ett krav kunna läggas till som innebär att de föryngringsåtgärder ska vidtas som kan behövas för att skogen vid mogen ålder ska uppfylla kriterierna för naturligt föryngrad eller planterad skog.

I regleringen av vad som ska ingå i en avverkningsanmälan skulle då även denna uppgift läggas till. I regleringen i 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen skulle ett tillägg kunna göras som avser att uppmärksamma om en avverkningsanmälan rör en naturligt föryngrad skog. Detta kan kompletteras med en skyldighet att ange vilka föryngringsåtgärder som ska vidtas för att motverka skogsförstörelse, dvs. för att säkerställa att det efter vidtagna föryngringsåtgärder växer upp en naturligt föryngrad skog eller en planterad skog.

Utredningen ser dock flera problem med en reglering som fokuserar på när en avverkning sker i en naturligt föryngrad skog. Av Skogsstyrelsens underlag till utredningen framgår att cirka två tredjedelar av all skogsmark enligt SLU:s beräkningar är naturligt föryngrad. Det finns dock inga register eller kartor som kan peka ut vilka bestånd eller skogsområden som är naturligt föryngrade.<sup>63</sup> Det kan därför ifrågasättas om det är ändamålsenligt att alla som ska genomföra en avverkning i en naturligt föryngrad skog ska anmäla detta särskilt.

Ett annat problem med en sådan reglering är svårigheten att avgöra vad som är en planterad skog respektive en naturligt föryngrad skog. Vad som är en planterad skog och vad som är en

---

<sup>63</sup> Dnr. 2024/206 s. 42.



naturligt föryngrad skog kan vara svårt att utreda i det enskilda fallet. En reglering som innebär att all avverkning i naturligt föryngrad skog ska anges särskilt kan därmed medföra ett stort merarbete för den enskilde skogsägaren, som måste utreda om det är en naturligt föryngrad skog eller en planterad skog på platsen.

De uppgifter som utredningen har tagit del av pekar således för det första på att en stor andel av den svenska skogsmarken är naturligt föryngrad, och för det andra på att det inte finns några tillgängliga uppgifter om vilka marker som är naturligt föryngrade. Med hänsyn till detta och med hänsyn till att bedömningen av om ett skogsområde har tillkommit genom naturlig föryngring eller plantering kan vara en svår bedömning, synes det mindre lämpligt att ha en reglering som fokuserar på att det ska anmälas när en avverkning sker i en naturligt föryngrad skog.

Vidare synes det för svensk del när det gäller naturligt föryngrad skog främst vara en eventuell omvandling till skogsplantage som är problematisk, eftersom det befintliga regelverket motverkar en omvandling till skog- och buskmark och en omvandling till planterad skog är tillåten enligt avskogningsförordningen.

Det är därmed varken lämpligt eller ändamålsenligt med en anmälningsplikt som gäller all naturligt föryngrad skog, eller en skyldighet att vidta en viss typ föryngringsåtgärder som gäller i all naturligt föryngrad skog. Det synes mer ändamålsenligt att fokusera på just den typen av omvandling som kan vara problematisk i ett svenskt perspektiv, än att ha ett regelverk som gäller för all naturligt föryngrad skog. Utredningen kommer därför i följande avsnitt att fokusera på just skogsplantage.

### **En reglering kopplad till skogsplantage**

Av redovisningen ovan framgår att det enligt utredningens bedömning när det gäller naturligt föryngrad skog i Sverige är just omvandling till skogsplantage som skulle kunna utgöra ett problem i förhållande till avskogningsförordningen. Omvandling till planterad skog är inte skogsförstörelse och omvandling till annan skog- och buskmark förhindras av nuvarande regelverk. Det är således mer ändamålsenligt med en reglering som fokuserar på just omvandling till skogsplantage, eftersom det är där det kan finnas

behov av att stärka upp regelverket för att säkerställa att Sverige blir ett lågriskland enligt avskogningsförordningen.

Ett annat argument för att koppla en reglering mot skogsförstörelse i naturligt föryngrad skog i Sverige till just skogsplantage är att det av Skogsstyrelsens underlag till utredningen framgår att skogsplantage inte är särskilt vanligt i Sverige.<sup>64</sup> Av underlaget framgår att det vid den senaste rapporteringen till FAO bedömdes att 271 000 hektar av den svenska skogsmarken utgjordes av plantageskog varav 36 000 hektar utgjordes av främmande trädslag. Av underlaget framgår vidare att rapporteringen till FAO inte tar hänsyn till kriteriet om intensitet som finns i avskogningsförordningens definition av skogsplantage. Det är därmed möjligt att all mark som rapporteras som plantageskog till FAO inte uppfyller förordningens kriterium för skogsplantage.

Eftersom det för svensk del synes vara främst vid omvandling till skogsplantage som det kan föreligga en risk för skogsförstörelse i naturligt föryngrad skog i Sverige, och skogsplantage inte verkar vara särskilt vanligt förekommande i Sverige, är en reglering som fokuserar på just denna omvandling således en mindre ingripande och mer ändamålsenlig möjlighet att införa en reglering mot skogsförstörelse, än att införa en reglering som kopplar till all föryngringsavverkning i naturligt föryngrad skog. Detta talar således för att, i syfte att säkerställa att Sverige blir ett lågriskland, införa en reglering som rör just omvandlingen till skogsplantage. Detta kan ske genom att införa en anmälningsplikt när det gäller skapandet av nya skogsplantage.

En möjlig väg att föra in en reglering om omvandling till skogsplantage är att, i likhet med ovan lämnade förslag om urskog, koppla detta till regelverket kring avverkningsanmälan. Man skulle kunna lägga in en skyldighet att i samband med en avverkning anmäla om man avser att vidta sådana föryngringsåtgärder som innebär att en skogsplantage skulle anläggas. Detta skulle kunna kombineras med ett bemyndigande om att meddela närmare föreskrifter om anläggande av sådana plantager, och en möjlighet att meddela de föreskrifter och förbud som skulle kunna krävas för att motverka skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Att lägga in en sådan uppgift i avverkningsanmälan synes dock mindre lämpligt med hänsyn till att det i Sverige synes vara så ovanligt med skogsplantage i

---

<sup>64</sup> Dnr. 2024/206.

dagsläget. Det är därför onödigt att belasta det ordinarie avverkningssystemet med denna uppgift.

En annan möjlighet som utredningen har identifierat är att införa en anmälningsskyldighet som är skild från avverkningsanmälan och som gäller för just anläggandet av skogsplantage på skogsmark som inte tidigare har varit skogsplantage.

En anmälningsskyldighet för denna typ av omvandling innebär en skyldighet för den som avser att vidta en sådan åtgärd att anmäla detta till Skogsstyrelsen. Därmed uppmärksammas Skogsstyrelsen på denna fråga och kan då undersöka om det rör sig om en omvandling från naturligt föryngrad skog till skogsplantage. Skogsstyrelsen skulle då, med hänsyn till avskogningsförordningens regelverk, kunna förbjuda vissa typer av åtgärder, för att omvandlingen inte ska utgöra skogsförstörelse.

Med hänsyn till de kriterier som Skogsstyrelsen föreslagit för skogsplantage när det gäller intensivt brukande, skulle även en reglering som kopplar till LÅF vara tänkbar. Ett av de kriterium för intensivt brukande som Skogsstyrelsen föreslagit är att beståndet inte omfattas av bestämmelserna om LÅF. Man skulle därför kunna ha en anmälningsskyldighet kopplad till skog som inte omfattas av LÅF.

En fördel med ett sådant förslag är att det skulle vara tydligt och lätt för skogsägaren att tillämpa, eftersom denne redan enligt gällande rätt har en skyldighet att veta om dennes skog omfattas av LÅF eller inte. Skogsstyrelsens kriterium i denna del omfattar dock inte endast skog som inte omfattas av LÅF, utan även att inriktningen är att beståndet brukas eller avses brukas med väsentligt kortare omloppstider än vad som annars skulle varit fallet om beståndet omgärdats av bestämmelser om LÅF. Det är således inte endast det faktum att en skog inte omfattas av LÅF som är avgörande för kriteriet om intensivt brukande. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att koppla en reglering till endast ett av de kriterier som Skogsstyrelsen har föreslagit för bedömning av skogsplantage.

Utredningen anser således att en anmälningsskyldighet för skogsplantage är ett lämpligt sätt att införa en reglering som motverkar skogsförstörelse i form av omvandling till skogsplantage. Denna anmälningsskyldighet bör kompletteras med vissa ytterligare regler som möjliggör för Skogsstyrelsen att, med hänsyn till avskognings-

förordningens regelverk, kunna förelägga om vissa typer av hänsyn, eller förbud, för att motverka skogsförstörelse.

För det första behövs vissa förfaranderegler. Dessa bestäms enligt utredningens mening bäst på förordnings- eller föreskriftsnivå. Det som kan krävas för att den nya anmälningssplikten ska kunna utföras är närmare föreskrifter om vad en sådan anmälan ska innehålla, och förfarandet med anledning av en sådan anmälan. När det gäller förfarandet skulle detta kunna röra sig om en liknande reglering som gäller vid en avverkningsanmälan, eller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om att åtgärden inte får påbörjas förrän tidigast ett visst antal veckor efter det att anmälan gjorts. Detta för att ge Skogsstyrelsen tid att vidta eventuella åtgärder med anledning av anmälan. Om Skogsstyrelsen inte vidtar någon åtgärd så kan åtgärden påbörjas. Liksom vid avverkningsanmälan bör Skogsstyrelsen ha möjlighet att tillåta att åtgärden vidtas tidigare. Sådana skäl skulle kunna vara att det framgår tydligt av exempelvis dokumentation att anmälan rör en planterad skog.

Vidare bör, för att regleringen i praktiken ska ha någon effekt i frågan om skogsförstörelse, det införs ett bemyndigande att meddela de hänsyn som kan krävas med anledning av en sådan anmälan. Dessa hänsyn bör vara begränsade till vad som kan krävas för att motverka skogsförstörelse. Det kan vara fråga om förbud eller förelägganden om att vidta vissa typer av åtgärder för att tillse att det inte blir en skogsplantage på platsen, utan i stället en planterad eller naturligt föryngrad skog, för att motverka att det blir fråga om en omvandling som klassificeras som skogsförstörelse enligt avskogningsförordningens regelverk. Det skulle kunna röra sig om frågor om föryngringsåtgärder, plantmaterial, röjning eller gödsling eller om artsammansättning, dvs. att det ska planteras flera olika typer av träd, eller förbud mot vissa typer av föryngringsåtgärder.

### Utredningens förslag

Utredningen föreslår således att det ska införas en ny bestämmelse i skogsvårdslagen som innebär att den som ska anlägga en skogsplantage på skogsmark där det inte tidigare har varit skogsplantage ska anmäla detta till Skogsstyrelsen.

Det bör vidare införas ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla, om förfarandet med anledning av en sådan anmälan och om vilka hänsyn som kan krävas för att motverka skogsförstörelse med anledning av en sådan anmälan.

## 5.11 Behov av att införa vissa definitioner

**Utredningens förslag:** Följande definitioner ska införas i skogsvårdslagen:

- urskog
- skogsplantage
- skogsförstörelse.

**Utredningens bedömning:** Det finns behov av att utveckla kriterier för hur urskog och skogsplantage ska tolkas i en svensk kontext.

Utredningen har i avsnitt 5.10 föreslagit vissa ändringar i skogsvårdslagen för att motverka skogsförstörelse. För den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser blir innebörden av vissa uttryck, som inte finns sedan tidigare i skogsvårdslagen, av avgörande betydelse. Det rör urskog, skogsplantage och skogsförstörelse. De bör därför definieras i skogsvårdslagen. Detta görs lämpligen i 2 § skogsvårdslagen där det redan nu finns ett antal definitioner. Bestämmelserna och dessa uttryck införs i skogsvårdslagen med anledning av regleringen i avskogningsförordningen. Uttrycken definieras i artikel 2 i förordningen. De bör ha samma betydelse i skogsvårdslagen som i avskogningsförordningen. Eftersom begreppen kommer från avskogningsförordningen bör definitionen göras genom en hänvisning till begreppens betydelse i avskogningsförordningen.

Hänvisningar till bestämmelser i EU-förordningar kan ske genom antingen en s.k. statisk hänvisningsteknik eller en dynamisk sådan. En statisk hänvisning innebär att den svenska lagen hänvisar

till EU-förordningen i en viss lydelse. Detta innebär att om EU-förordningen ändras måste även hänvisningen i den svenska lagen ändras för att ändringen i EU-förordningen ska få genomslag i den svenska lagen. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen inte är knuten till en viss lydelse av EU-förordningen. Den svenska lagen behöver då inte ändras för att ändringar i EU-förordningen ska få genomslag i den svenska lagen. Det är av stor vikt att den terminologi som används följer begreppsutvecklingen i unionen. För att säkerställa att ändringar i förordningarna får omedelbart genomslag och för att undvika osäkerhet om innebörden av ett uttryck bör hänvisningarna vara dynamiska.

Utredningen vill vidare framhålla att det både vad gäller urskog och skogsplantage, för att den i avsnitt 5.10 föreslagna lagstiftningen ska vara möjlig att tillämpa för enskilda och myndigheter, finns behov av kriterier för den praktiska tillämpningen av dessa definitioner i en svensk kontext. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 5.7 har Skogsstyrelsen lämnat vissa förslag på sådana kriterier. Under utredningens arbete har vissa synpunkter inkommit om behov av att vidareutveckla de kriterier som har föreslagits. Dessa kriterier utvecklas lämpligen i någon form av allmänt råd.

## 5.12 Behov av sanktioner

**Utredningens förslag:** Den som av uppsåt eller oaktsamhet inte fullgör underrättelseskyldigheten enligt den i avsnitt 5.10.3 föreslagna anmälningsskyldigheten för skogsplantage döms till böter. I ringa fall döms inte till ansvar.

**Utredningens bedömning:** Den i 5.10.2 föreslagna anmälningsskyldigheten för avverkning i urskog och skyldigheten att anmäla vad skogsägaren avser att göra för att motverka skogsförstörelse omfattas av den straffrättsliga regleringen i 38 a § skogsvårdslagen.

Utredningens förslag i övrigt sanktioneras lämpligen genom vitesförelägganden i enlighet med den nuvarande regleringen i skogsvårdslagen.

För att säkerställa efterlevnaden av de bestämmelser som utredningen föreslår i avsnitt 5.10, finns det, även för att säkerställa att Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen, ett behov av att de föreslagna ändringarna i skogslagstiftningen kan sanktioneras på ett effektivt sätt. Eftersom det rör sig om skogsbruksåtgärder görs detta lämpligen i skogsvårdslagen.

Bestämmelser om straffsanktioner finns i dag i 38 och 38 a §§ skogsvårdslagen. När det gäller den föreslagna skyldigheten för skogsägaren att underrätta Skogsstyrelsen om en avverkning sker i urskog och vad denne avser att göra för att motverka skogsförstörelse kan noteras att brister i underrättelseskyldigheten enligt 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen i dag är sanktionerade enligt 38 a § första stycket tredje punkten skogsvårdslagen. Enligt denna bestämmelse döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör underrättelseskyldighet enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 § skogsvårdslagen till böter. I ringa fall ska, enligt 38 a § andra stycket skogsvårdslagen, inte dömas till ansvar.

Det som är straffbelagt är att inte fullgöra anmälningskyldigheten. Det straffbelagda området omfattar således även de fall där en anmälan har gjorts, men inte innehåller de uppgifter som krävs. Den i avsnitt 5.10 föreslagna skyldigheten att till Skogsstyrelsen anmäla om ett område som avses avverkas omfattar urskog, och i sådana fall vad som avses att göras för att motverka skogsförstörelse omfattas således av straffsanktoneringen av 14 § skogsvårdsförordningen. Med hänsyn till att underlåtenhet att fullgöra underrättelseskyldigheten i övrigt är straffsanktonerad är det lämpligt att även den nu föreslagna underrättelseskyldigheten sanktioneras. Utredningen bedömer att en straffrättslig reglering är motiverad och uppfyller de grundläggande principerna för en sådan reglering.

I avsnitt 5.10.3 föreslår utredningen att det ska införas en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om anläggandet av en ny skogsplantage. Denna skyldighet föreslås införas i en ny paragraf och omfattas således inte av den nuvarande straffrättsliga regleringen i skogsvårdslagen. För att stärka upp den föreslagna regleringen, i syfte att Sverige ska bli ett lågriskland, finns det anledning att även straffsanktonera denna nya underrättelseskyldighet. Detta görs lämpligen på samma sätt som för existerande underrättelse-

skyldigheter, dvs. genom ett tillägg i 38 a § första stycket tredje punkten skogsvårdslagen. Med hänsyn till vad som gäller för liknande underrättelseskyldigheter är det lämpligt att straffsanktionera även denna bestämmelse. Utredningen bedömer att en straffrättslig reglering är motiverad och uppfyller de grundläggande principerna för en sådan reglering.

Det som föreslås straffbeläggas är underlåtelse att fullgöra den föreslagna underrättelseskyldigheten vid nyanläggning av skogsplantage. De bemyndiganden som utredningen föreslår i fråga om bland annat hänsyn vid anläggandet av skogsplantage och om föryngringsåtgärder för att motverka skogsförstörelse i urskog kan vidare medföra skyldigheter för skogsägare som behöver kunna beivras för att bli effektiva.

Enligt 35 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Förelägganden och förbud kan förenas med vite. Skogsstyrelsen har även möjlighet att besluta att en åtgärd ska vidtas på skogsägarens bekostnad, om denne inte rättar sig efter ett föreläggande. Därutöver kan Skogsstyrelsen ställa krav på säkerhet eller genomföra föryngringsåtgärder på markägarens bekostnad (35 och 36 §§ skogsvårdslagen).

Om det införs en tydligare skyldighet, genom föreskrifter, att vidta viss typ av föryngring, eller att ta vissa typer av hänsyn, kan således Skogsstyrelsen följa upp hur dessa skyldigheter genomförs inom ramen för myndighetens tillsyn i enlighet med denna reglering.

Man skulle även kunna tänka sig att, när det gäller föryngringsåtgärder i urskog, göra dessa mer bindande, och även koppla någon form av straffsanktion till genomförandet av de åtgärder som anges i en avverkningsanmälan. I dag är inte de föryngringsåtgärder som anges i en avverkningsanmälan bindande på det sättet att det utgår någon sanktion om dessa inte utförs i enlighet med vad som anges i avverkningsanmälan. Inte heller skyldigheten att vid anläggning vidta föryngringsåtgärder i 6 § skogsvårdslagen är straffsanktionerad.

Det som ska anges i avverkningsanmälan är avsikten vid tidpunkten för avverkningsanmälan. Denna avsikt kan, vid tidpunkten för avverkningsanmälan, ha varit att föryngra på ett visst sätt. Vad som sedan faktiskt har skett, och vilken skog som faktiskt kommer att växa upp på platsen, påverkas av en rad andra faktorer, varav



vissa ligger utanför skogsägarens kontroll. Det rör exempelvis skogsbrand, torka, stormar, angrepp av skadedjur eller betningsskador.

Utredningen om rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen tittade bland annat på frågan om möjligheten att straffsanktionera lämnandet av oriktiga uppgifter. I utredningens betänkande konstaterades att de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i samband med en anmälan om planerad avverkning (14 § skogsvårdslagen) eller ansökan om tillstånd (15 och 27 §§ skogsvårdslagen), till stor del har karaktären av framåtsyftande information. Den som gör en avverkningsanmälan ska ange vad denne avser att göra för att exempelvis trygga återväxten av skog. Denna uppgift kan vara riktig vid tidpunkten för uppgiftslämnandet och kan till sin karaktär svårligen vara oriktig redan vid tidpunkten för lämnandet. Utredningen framhöll vidare att en anmälan är giltig i fem år och att det kan uppkomma förändringar inom avverkningsområdet som kan motivera andra hänsynsavvägningar än de som redovisades när anmälan lämnades in. Detsamma kan gälla för vilka föryngringsåtgärder som avses att vidtas. Detta kan påverkas av exempelvis förändringar i klimat, torka eller angrepp från skadeinsekter. Det är således förenat med svårigheter att koppla en skyldighet att vidta föryngringsåtgärder till en straffrättslig sanktion.<sup>65</sup>

Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte finns anledning att införa några ytterligare straffsanktioner med anledning av utredningens förslag.

---

<sup>65</sup> Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (SOU 2017:81), s. 205 ff.



## 6 Behovet av kompletterande regelverk

### 6.1 En ny lag ska komplettera avskogningsförordningen

**Utredningens förslag:** En ny lag med bestämmelser som kompletterar avskogningsförordningen ska införas.

Begreppen avskogningsfri, förklaring om tillbörlig aktsamhet, handlare, relevant lagstiftning, relevanta produkter, relevanta råvaror, tillbörlig aktsamhet och verksamhetsutövare ska i den nya lagen ha samma betydelse som i avskogningsförordningen.

Hänvisningar till avskogningsförordningen ska med undantag för de straffrättsliga bestämmelserna vara dynamiska, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

#### 6.1.1 En ny lag

En EU-förordning är, i enlighet med artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Till skillnad från ett direktiv får en förordning inte införlivas i eller omvandlas till nationell rätt. Det innebär att medlemsstaterna är förhindrade att utfärda bestämmelser i frågor som regleras i en EU-förordning. De enskilda medlemsstaterna ska endast införa kompletterande nationella bestämmelser till en EU-förordning i den mån en EU-förordning överlämnar vissa frågor åt medlemsstaterna att reglera. Detta gäller vanligtvis processuella regler i enlighet med principen om nationell processuell autonomi. Medlemsstaterna har även en skyldighet att se till att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och får ett

effektivt genomslag i medlemsstaten. I många fall förutsätter en EU-förordning därför att medlemsstaterna inför nationella regler av verkställande karaktär.

Medlemsstaterna får inte heller i ett lagstiftningsärende med någon normgivande verkan uttala sig om tillämpningen av en förordning eller förtydliga innebörden av begrepp som förekommer i en förordning. Tolkningen av en förordning är förbehållet de myndigheter och domstolar som tillämpar förordningen i respektive medlemsstat. I sista hand är det EU-domstolen som genom sin praxisbildning har tolkningsrätt i fråga om en EU-förordning.

Avskogningsförordningen överlämnar uttryckligen vissa frågor till medlemsstaterna att reglera. Det handlar främst om vilka myndigheter som ska vara behöriga myndigheter, finansiering av kontrollverksamheten och den närmare utformningen av sanktions-systemet. Dessa frågor utgör kärnan i utredningens uppdrag.

Vissa av de nationella bestämmelser som behöver införas med anledning av avskogningsförordningen är av sådan art att de ska meddelas genom lag. De nationella bestämmelser som ska komplettera avskogningsförordningen bör därför föras in i en ny lag. För att förtydliga att lagen inte är heltäckande, utan endast ett komplement till förordningen, bör den nya lagen benämnas lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning. I fortsättningen kallas den nya lagen kompletteringslagen.

### 6.1.2 Ord och uttryck

Många av de termer och uttryck som används i avskogningsförordningen definieras i artikel 2 i förordningen. Utgångspunkten bör därför vara att de termer och uttryck som används i kompletteringslagen ska ha samma betydelse som i avskogningsförordningen. Centrala begrepp som förekommer i lagens bestämmelser och vars innebörd inte är uppenbar bör därför definieras i lagen genom en hänvisning till förordningen. Utredningen föreslår därför att det ska föras in en bestämmelse i kompletteringslagen där följande termer förtydligas.

Uttrycket *avskogningsfri* definieras i artikel 2.13 i två led. Av definitionen framgår att det rör sig om relevanta produkter som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning

av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020 (artikel 2.13 a). När det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av råvaran trä ska skogen vidare ha avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020 (artikel 2.13 b).

Enligt artikel 4.2 och 5.1 är verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag skyldiga att lämna in *förklaringar om tillbörlig aktsamhet* innan de släpper ut, exporterar eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden. Enligt artikel 4.1 ska verksamhetsutövare och handlare visa tillbörlig aktsamhet innan de släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem, för att visa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Enligt artikel 8 innebär *tillbörlig aktsamhet* att den information, de uppgifter och de handlingar som krävs för att uppfylla informationskraven i artikel 9 ska samlas in. Den information som avses i artikel 9 är i sin tur information, handlingar och uppgifter som visar att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3, samt att såväl riskbedömningsåtgärder enligt artikel 10 som riskreduceringsåtgärder enligt artikel 11 vidtas. Vilken information som ska ingå i en förklaring om tillbörlig aktsamhet framgår av bilaga II till avskogningsförordningen. Som exempel på sådan information kan nämnas verksamhetsutövarens namn, adress och för sådana relevanta råvaror eller relevanta produkter som förs in i eller ut från marknaden, registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer, kod i det harmoniserade systemet, fritextbeskrivning, inklusive handelsnamn och, i tillämpliga fall, fullständigt vetenskapligt namn samt kvantitet av den relevanta produkt som verksamhetsutövaren avser att släppa ut på marknaden eller exportera. Även produktionsland och geolokalisering för alla markområden där de relevanta råvarorna har producerats är exempel på sådan information som ska ingå i en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Ordet *handlare* definieras i artikel 2.17 som varje person i leveranskedjan som inte är verksamhetsutövare och som i samband med kommersiell verksamhet tillhandahåller relevanta produkter på marknaden.

Begreppet *relevant lagstiftning* definieras i artikel 2.40 som de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om

- a) markrättigheter,
- b) miljöskydd,
- c) skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvara,
- d) tredje parts rättigheter,
- e) arbetstagares rättigheter,
- f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt,
- g) principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke, inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, och
- h) skatte-, antikorrupsions-, handels-, och tullbestämmelser.

I artikel 2.2 definieras uttrycket *relevanta produkter* som produkter som förtecknas i förordningens bilaga I som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror.

Med *relevanta råvaror* avses enligt artikel 2.1 nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä.

I artikel 2.15 definieras uttrycket *verksamhetsutövare* som varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem.

### 6.1.3 Hänvisning

Kompletteringslagen ska läsas tillsammans med avskogningsförordningen. För att undvika dubbelreglering är det lämpligt att hänvisa till förordningen i kompletteringslagen. Det finns två sätt att hänvisa till unionslagstiftning i nationell rätt, antingen genom statiska hänvisningar eller genom dynamiska hänvisningar. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av denna hänvisningsteknik är att den nationella författningen normalt behöver ändras varje gång EU-bestämmelsen ändras. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande

lydelsen. Den svenska lagen behöver då inte ändras för att ändringar i EU-förordningen ska få genomslag i den svenska lagen.

Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1), rekommenderar att hänvisningar till EU-förordningar, till exempel vid införande av sanktionsbestämmelser, som utgångspunkt bör ske genom statisk hänvisningsteknik. Enligt riktlinjerna kan det i vissa fall finnas skäl att använda en annan hänvisningsteknik. En upplysningsbestämmelse som inte tillför lagtexten något materiellt innehåll behöver inte innehålla en hänvisning som anger vilken lydelse av rättsakten som avses.

Lagrådet har i ett yttrande ifrågasatt om det är lämpligt att upprätthålla en så stark presumtion för att hänvisningar ska vara statiska som riktlinjerna ger uttryck för eller om dessa behöver justeras eller kompletteras. Statiska hänvisningar kan, enligt Lagrådet, leda till oklarheter eller brister i lagstiftningen om lagstiftaren inte uppdaterar en hänvisning. Sådana hänvisningar kan även leda till att lagar kan behöva ändras endast för att en hänvisning ska uppdateras till en senare lydelse av en rättsakt, utan att några överväganden i sak aktualiseras. Lagrådet har vidare uttalat att en konsekvensanalys bör göras vid valet av hänvisningsteknik och redovisas för var och en av de hänvisningar som görs. Särskilt bör det enligt Lagrådet belysas hur det nationella regelsystemet faktiskt ändras genom hänvisningen och hur ändringar av rättsakten kan komma att påverka den nationella regleringen.<sup>1</sup>

Regeringen har vidare förordat en dynamisk hänvisningsteknik i flera lagstiftningsärenden under senare år.<sup>2</sup>

Den föreslagna kompletteringslagen innehåller vissa hänvisningar till avskogningsförordningen. Avskogningsförordningen är direkt tillämplig. Det är av stor vikt att den terminologi som används följer begreppsutvecklingen i unionen. För att säkerställa att ändringar i förordningen får omedelbart genomslag och för att undvika osäkerhet om innebörden av ett uttryck bör utgångspunkten därför vara att hänvisningarna dit är dynamiska.

Frågan om hänvisning när det gäller sanktioner behandlas i kapitel 8.

---

<sup>1</sup> Yttrande från Lagrådet, utdrag ur protokoll från sammanträde 2016-03-15.

<sup>2</sup> Se till exempel prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 24 f., prop. 2018/19:26 Kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning, s. 18–19, prop. 2021/22:148 En ny växtskyddslag s. 48–49 och prop. 2022/23:71 Effektivare åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, s. 16–17.

## 6.2 Behovet av andra författningsändringar

**Utredningens bedömning:** För att säkerställa att avskogningsförordningen får ett effektivt genomslag i svensk rätt och för att säkerställa att Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt förordningen behöver utredningen överväga författningsändringar i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen.

De finns även anledning att överväga om det finns behov av tillägg eller ändringar i offentlighets- och sekretesslagen samt offentlighets- och sekretessförordningen.

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka avskogning och skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland enligt förordningen. Utredningen föreslår med anledning av detta vissa ändringar och tillägg i skogsvårdslagen (1979:429) och skogsvårdsförordningen (1993:1096) (se vidare kapitel 5). I utredningens uppdrag ingår även att analysera vissa frågor om sekretess och bedöma behovet av författningsändringar. I kapitel 10 gör utredningen en genomgång av de bestämmelser som är relevanta för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen i fråga om offentlighet och sekretess. Det finns därför även ett behov av att även överväga ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

## 6.3 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Kompletteringslagen och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 30 december 2025.

Kompletteringslagen ska komplettera unionslagstiftning. Övriga lagförslag föreslås för att komplettera avskogningsförordningen, eller är motiverade av denna förordning. Den svenska lagstiftningen på området bör därför träda i kraft samtidigt som bestämmelserna i avskogningsförordningen ska börja tillämpas. De flesta av bestämmelserna i avskogningsförordningen ska börja tillämpas den



30 december 2025.<sup>3</sup> Kompletteringslagen och övriga författningsförslag ska således träda i kraft detta datum.

---

<sup>3</sup> Förordning (EU) 2024/3234.



## 7 Kontroll

### 7.1 Inledning och utredningens direktiv

För att de behöriga myndigheterna ska kunna kontrollera att avskogningsförordningen följs behöver de ha tillgång till effektiva och ändamålsenliga befogenheter. Av förordningen följer att verksamhetsutövare och handlare ska erbjuda nödvändig hjälp för att underlätta kontroller inklusive tillträde till lokaler och tillgång till handlingar och register (artiklarna 4.6 och 5.6). I utredningens direktiv framhålls att detta väcker frågan om dessa bestämmelser bör kompletteras med en bestämmelse som ger den myndighet som utför kontroll motsvarande rätt att få tillträde till lokaler och tillgång till handlingar.

Medlemsstaterna är vidare skyldiga att se till att de behöriga myndigheterna omedelbart kan vidta tillfälliga åtgärder vid möjlig överträdelse av förordningen (artikel 23). Enligt artikel 24 ska de behöriga myndigheterna ställa krav på att en verksamhetsutövare eller handlare vidtar lämpliga och proportionerliga korrigerande åtgärder om denne inte följt förordningen eller om en relevant produkt inte är förenlig med den. Om verksamhetsutövaren eller handlaren inte vidtar de korrigerande åtgärderna ska de behöriga myndigheterna säkerställa att de vidtas. I utredningens uppdrag ingår därför att föreslå vilka befogenheter den behöriga myndigheten bör ha.

Enligt artikel 20 i avskogningsförordningen får medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter rätt att från verksamhetsutövare eller handlare återkräva alla kostnader för myndigheternas verksamhet vid bristande efterlevnad. Som exempel kan nämnas kostnader för provtagning och lagring. Utredningen ska därför även ta ställning till om möjligheten att ge behöriga myndigheter rätt att återkräva kostnader bör nyttjas. Utredningen ska också lämna nödvändiga författningsförslag.

I följande avsnitt redogör utredningen för vilken myndighet som bör vara behörig myndighet enligt avskogningsförordningen. Därefter ger utredningen förslag på vilka uppgifter samt vilka befogenheter den behöriga myndigheten bör ha för att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Utredningen redogör vidare för i vilka situationer den behöriga myndigheten ska kunna begära hjälp av Polismyndigheten för att vidta vissa åtgärder. Avslutningsvis redovisar utredningen sitt förslag i fråga om rätten att återkräva kostnader enligt artikel 20 bör nyttjas.

## 7.2 Behörig myndighet enligt avskogningsförordningen

**Utredningens förslag:** Den statliga myndighet som regeringen bestämmer ska vara behörig myndighet enligt avskogningsförordningen.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 14 i avskogningsförordningen utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen.

Utredningen föreslog i delbetänkandet Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning (SOU 2023:77) att Skogsstyrelsen ska vara behörig myndighet enligt förordningen. Regeringen beslutade därefter i december 2023 att utse Skogsstyrelsen till behörig myndighet enligt avskogningsförordningen genom en ändring i myndighetens instruktion.<sup>1</sup>

Att utse behörig myndighet ligger inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. För tydlighets skull bör det även i den nya kompletteringslagen anges att den statliga myndighet som regeringen bestämmer ska vara behörig myndighet.

I utredningens direktiv anges att utredaren i slutredovisningen kan föreslå ändringar av delbetänkandets förslag. Det har enligt utredningens mening inte framkommit skäl att i nuläget ändra de förslag som lämnades i delbetänkandet. Utredningen står därför fast vid de bedömningar som gjordes i delbetänkandet när det gäller frågan om behörig myndighet. Det kan dock uppstå behov av att

---

<sup>1</sup> 2 a § förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

i framtiden se över frågan om behörig myndighet, särskilt med hänsyn till den översyn av förordningen som aviseras i artikel 34 och som skulle kunna leda till att förordningens tillämpningsområde utvidgas.

### 7.3 Den behöriga myndighetens uppgifter

**Utredningens förslag:** Den behöriga myndigheten utövar kontroll av att avskogningsförordningen, förordningar som meddelats med stöd av avskogningsförordningen och de beslut som har meddelats med stöd av dessa EU-förordningar följs samt att kompletteringslagen, de föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag och de beslut som meddelats med stöd av lagen följs.

Den behöriga myndigheten ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt regelverket.

Enligt artikel 16.1 i avskogningsförordningen ska den behöriga myndigheten utföra kontroller inom sitt territorium för att fastställa om verksamhetsutövare och handlare efterlever förordningen och om de relevanta produkterna uppfyller kraven i förordningen.

Kraven på de relevanta produkterna framgår av artikel 3. Enligt denna artikel krävs för att de relevanta produkterna ska få släppas ut eller tillhandahållas på EU:s inre marknad eller exporteras att de är avskogningsfria, har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet och omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

De närmare skyldigheterna för verksamhetsutövare och handlare framgår av artikel 4 i förordningen. Enligt artikeln är verksamhetsutövare och handlare, som inte räknas som små eller medelstora företag, skyldiga att visa tillbörlig aktsamhet och lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet innan de släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på EU:s inre marknad eller exporterar dem. Av artikel 8 framgår att tillbörlig aktsamhet innebär att viss information, uppgifter och handlingar samlas in enligt artikel 9, att riskbedömningsåtgärder vidtas enligt artikel 10 och att riskreduceringsåtgärder vidtas enligt artikel 11. För att kunna visa tillbörlig aktsamhet måste verksamhetsutövare och handlare vidare ha

ett system för tillbörlig aktsamhet (artikel 12). Informationskravet i artikel 9 omfattar bland annat information om produktionslandet, eller delar av det, och geolokalisering för alla markområden där de relevanta råvaror som den relevanta produkten innehåller eller med vilka den har framställts av producerades.

Verksamhetsutövare och handlare är också skyldiga att informera den behöriga myndigheten om de får kännedom om relevant ny information som tyder på att en produkt eventuellt inte uppfyller kraven i förordningen (artikel 4.5). De är också skyldiga att lämna viss information vidare till verksamhetsutövare och handlare längre ned i leveranskedjan (artikel 4.7).

För verksamhetsutövare som är små eller medelstora företag finns ett undantag som gäller relevanta produkter som ingår i eller har producerats med användning av relevanta produkter som redan har varit föremål för tillbörlig aktsamhet och som omfattas av en tidigare inlämnad förklaring om tillbörlig aktsamhet. För dessa produkter räcker det att verksamhetsutövaren på begäran kan lämna referensnumret för förklaringen om tillbörlig aktsamhet till den behöriga myndigheten (artikel 4.8).

För handlare som är små eller medelstora företag gäller i stället ett krav på att samla in och bevara viss information om produkterna och en skyldighet att informera den behöriga myndigheten om de får kännedom om relevant ny information som tyder på att en produkt eventuellt inte uppfyller kraven i förordningen (artikel 5.2–5.5).

I artikel 16 anges grunderna för hur den behöriga myndighetens kontroller ska ske. Av artikeln framgår bland annat att den behöriga myndigheten ska använda en riskbaserad metod för att fastställa vilka kontroller som ska utföras. Riskkriterierna ska fastställas utifrån en analys av risken för bristande efterlevnad av förordningen. I analysen ska bland annat särskilt beaktas leveranskedjornas komplexitet och längd, om de berörda markområdena gränsar till skogar, ländernas riskklassificering, tidigare bristande efterlevnad och risken för kringgående. Den behöriga myndigheten ska upprätta årliga planer för kontrollen. Planerna ska baseras på tidigare års kontrollresultat och innehålla nationella riskkriterier och urvalet av verksamhetsutövare och handlare som ska kontrolleras.

I artikel 16 fastställs vidare vissa kvantifierade mål för kontrollerna, som är olika beroende på vilket land de relevanta råvarorna kommer ifrån och vilken riskklassificering som detta land har

placerats i enligt artikel 29. De kvantifierade målen ska uppfyllas separat för var och en av de relevanta råvarorna.

Vilka åtgärder kontrollerna ska omfatta framgår av artiklarna 18–19. Kontrollen av verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag ska enligt artikel 18 omfatta granskning av systemen för tillbörlig aktsamhet och handlingar och register som visar att den relevanta produkten uppfyller kraven i förordningen. Kontrollen får därutöver även omfatta bland annat granskning på plats, stickprov, granskning av korrigerande åtgärder som vidtagits samt tekniska och vetenskapliga metoder för att fastställa var en relevant råvara eller produkt har producerats eller för att avgöra om en relevant produkt är avskogningsfri.

Kontrollen av handlare som är små och medelstora företag ska enligt artikel 19 omfatta granskning av handlingar och register som styrker att handlarna har den information som krävs enligt förordningen. Kontrollen får även i dessa fall omfatta stickprov.

Vidare ska den behöriga myndigheten enligt artikel 31 utan dröjsmål bedöma de väl underbyggda synpunkter som enskilda lämnar in till myndigheterna när de anser att en verksamhetsutövare eller handlare inte efterlever förordningen.

Som framgår av redogörelsen ovan ska den behöriga myndigheten kontrollera att ett antal olika bestämmelser i förordningen följs. För tydlighets skull bör det av kompletteringslagen framgå vilken uppgift den behöriga myndigheten har. Det bör vidare framgå att den, förutom kontroll av avskogningsförordningens bestämmelser, även ska utföra kontroll av att de nationella bestämmelserna som kompletterar förordningen följs.

Av artikel 15.1 i förordningen framgår att medlemsstaterna får ge verksamhetsutövare och handlare tekniskt och annat stöd samt vägledning. I detta sammanhang kan myndigheternas allmänna serviceskyldighet nämnas. Myndigheternas allmänna skyldighet att ge service till enskilda framgår av 6 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt paragrafen ska myndigheter se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och vidare lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Med enskilda menas enskilda individer, företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt.

I 1 § Skogsstyrelsens instruktion anges att Skogsstyrelsen har i uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som har beslutats av riksdagen kan uppnås. Enligt 2 § ska vidare myndigheten bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §. Rådgivning och information kring avskogningsförordningen omfattas dock inte av detta.

I förarbetena till växtskyddslagen hänvisade regeringen till att det i flera av de lagar som omfattas av den nya kontrollförordningens tillämpningsområde finns en bestämmelse som innebär att den myndighet som utövar offentlig kontroll ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt regelverket genom rådgivning, information och annat stöd (se bland annat 12 § andra stycket livsmedelslagen [2006:804]). Motivet till bedömningen att införa en sådan bestämmelse var att det i den nationella livsmedelsstrategin som antogs av riksdagen år 2017 betonas att arbetet med att förenkla för företagen inom livsmedelskedjan även fortsatt är högt prioriterat. Regeringen framhöll vidare att det i strategin konstateras att företag i livsmedelskedjan berörs av ett stort antal regler som i hög grad är EU-styrda. Regelverken är komplexa och det finns därför anledning att fortsätta att utveckla det arbete som de svenska myndigheterna gör på EU-nivå och på nationell nivå för att förenkla för företagen. Det bör vara lätt för företagen att förstå och följa reglerna.<sup>2</sup>

Avskogningsförordningen rör bland annat områden som omfattas av livsmedelsstrategin. Därtill omfattar förordningen ett brett spann av olika branscher i flera handelsled. Regelverket är komplext och bristande efterlevnad eller överträdelser kan leda till mycket stora konsekvenser för det enskilda företaget. På samma gång är det, med hänsyn till förordningens syfte, av stor vikt att regelverket följs och att det sker en enhetlig tillämpning inom EU.

Mot den bakgrunden kan det förutses finnas ett stort behov av hjälp och information för verksamhetsutövare och handlare, liksom för de som vill lämna in väl underbyggda synpunkter. Med hänsyn till detta, och till skrivningen om stöd och vägledning i förordningen, finns det skäl att i kompletteringslagen lägga in en bestämmelse om att den behöriga myndigheten genom rådgivning, information och

---

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:148 En ny växtskyddslag, s. 85 f.



annat stöd ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt regelverket.

## 7.4 Den behöriga myndighetens befogenheter

### 7.4.1 Rätt till upplysningar och tillträde

**Utredningens förslag:** Den behöriga myndigheten ska, i den utsträckning som behövs för den offentliga kontrollen, ha rätt att

- på begäran få upplysningar och ta del av handlingar och register, och
- få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet kontrollen avser och där göra undersökningar och ta prover av relevanta råvaror och produkter.

Rätten till tillträde bör inte gälla bostäder.

Enligt artiklarna 4.6 och 5.6 i avskogningsförordningen ska verksamhetsutövare och handlare erbjuda den behöriga myndigheten allt bistånd som krävs för att underlätta genomförandet av de kontroller som ska ske enligt förordningen, framför allt tillträde till lokaler och tillgängliggörande av handlingar och register.

Vid sidan av den övergripande skyldigheten, som gäller för alla verksamhetsutövare och handlare oavsett storlek, finns det vidare bestämmelser om att små och medelstora verksamhetsutövare och handlare på begäran ska lämna viss information om de relevanta produkterna (artiklarna 4.8 och 5.3–5.4). Dessa artiklar bedöms vara direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Artiklarna innehåller en skyldighet för verksamhetsutövare och handlare att bistå den behöriga myndigheten i dess kontrollverksamhet. Det kan dock vara lämpligt att, för att undvika eventuella otydligheter vid tillämpningen, i kompletteringslagen föra in en bestämmelse om att den behöriga myndigheten har rätt till upplysningar och tillträde. En sådan bestämmelse skulle komplettera regleringen i avskogningsförordningen.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Skyddet mot husrannsakan kan

enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsas genom lag, men för sådan lagstiftning gäller de särskilda reglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen. Detta innebär bland annat att begränsningen får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Ett liknande skydd återfinns i artikel 8 i Europakonventionen.<sup>3</sup> Enligt artikeln har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och ägnade att tillgodose något av de i bestämmelserna uppräknade intressena, däribland landets ekonomiska välbefinnande och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste vidare vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett sådant intresse, vilket enligt Europadomstolen innebär att det måste finnas ett angeläget samhällsbehov och att inskränkningen måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen. Varje konventionsstat har dock viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig och det krävs inte att inskränkningen är oundgänglig.

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) gör regeringen bedömningen att tillsynsorgan bör ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten och att tillträdesrätten enbart bör inkludera bostäder om det är nödvändigt för att tillsynsorganet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn.

I skrivelsen anger regeringen vidare att det av integritetsskäl bör prövas särskilt noga om ett tillsynsorgans tillträdesrätt även ska inkludera bostäder. En sådan rätt bör endast ges om det är nödvändigt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn, till exempel om den tillsynspliktiga verksamheten ofta bedrivs i bostäder eller där det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan verksamhetslokaler och bostäder. I sådana fall bör det särskilt anges i lagstiftningen att tillträdesrätten även innefattar bostäder. I övrigt bör tillsynsorganets tillträdes- och undersökningsrätt inte begränsas på annat sätt än att omfattningen av denna rätt ska vara nödvändig för tillsynen samt att de områden, anläggningar, platser, byggnader, lokaler, transport-

---

<sup>3</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

medel eller andra utrymmen som omfattas ska användas i den tillsynspliktiga verksamheten.

Rätten att få upplysningar, ta del av handlingar och få tillträde bör därför gälla i den utsträckning som behövs för att den behöriga myndigheten ska kunna utföra kontrollen. Utredningen bedömer i detta fall att behovet av att ha tillträde till bostäder är begränsat med hänsyn till avskogningsförordningens tillämpningsområde och de varor och produkter som förordningen omfattar. Rätten till tillträde bör gälla områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till verksamheten.

Avskogningsförordningens tillämpningsområde är brett och förordningens skyldigheter träffar även mindre företag såsom enskilda firmor. Med hänsyn till detta kan det uppstå situationer då en enskild näringsidkare vars verksamhet kontrolleras har sin privatbostad i nära anslutning till verksamheten. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör framgå av kompletteringslagen att den behöriga myndighetens rätt till tillträde inte gäller för bostäder.

De kontroller den behöriga myndigheten ska utföra enligt avskogningsförordningen framgår av artiklarna 18 och 19. Enligt artikel 18.1 ska kontrollerna av verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag bland annat omfatta granskning av deras system för tillbörlig aktsamhet, inklusive riskbedömning och riskreducerande förfaranden, och av sådana handlingar och register som styrker att systemet för tillbörlig aktsamhet fungerar väl. Enligt artikel 18.2 a) får kontrollerna vidare omfatta granskningar av relevanta råvaror och relevanta produkter i syfte att kontrollera att de stämmer överens med de handlingar som använts för att visa tillbörlig aktsamhet. Kontrollerna får enligt artikel 18.2 b) –e) även omfatta granskningar av korrigerande åtgärder, granskningar på fältet eller olika tekniska och vetenskapliga metoder för att till exempel fastställa arten, exakt var den relevanta råvaran eller produkten producerats eller att de är avskogningsfria. Det bör därför införas en bestämmelse i kompletteringslagen som ger den behöriga myndigheten rätt att göra undersökningar och ta prover av relevanta råvaror och relevanta produkter.

Av förordningen framgår att de kontroller som avses i artikel 18.2 får vidtas om det är lämpligt, särskilt om de granskningar som avses i artikel 18.1 har gett upphov till frågor.

Enligt utredningens uppfattning finns det inte skäl att begränsa den behöriga myndighetens befogenheter att göra undersökningar och utföra provtagning av relevanta råvaror och produkter till situationer då myndigheten misstänker överträdelser av avskogningsförordningens bestämmelser. Det går inte att utesluta att den behöriga myndigheten kan komma att behöva undersöka relevanta råvaror eller utföra provtagningar även utan en konkret misstanke om överträdelser av förordningens bestämmelser. Utredningen konstaterar vidare att det framgår av förordningen att de kontroller som de behöriga myndigheterna ska göra får omfatta stickprover. Även detta talar för att det inte bör ske någon begränsning av myndighetens rätt att undersöka relevanta råvaror eller utföra provtagningar till fall då det föreligger misstankar om överträdelser.

I detta sammanhang ska dock nämnas att en myndighet endast får ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Det följer av proportionalitetsprincipen som bland annat kommer till uttryck genom 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Proportionalitetsprincipen innebär att den behöriga myndigheten ska göra en avvägning mellan myndighetens behov av att utföra åtgärden för att utöva kontroll och den enskildes intressen. Principen ska således också beaktas innan den behöriga myndigheten begär tillträde till utrymmen, gör undersökningar eller tar prover av relevanta råvaror och produkter.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslaget är förenligt med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

#### 7.4.2 Omhändertagande av relevanta råvaror och produkter

**Utredningens förslag:** Den behöriga myndigheten får ta hand om relevanta råvaror och produkter som omfattas av EU:s avskogningsförordning om det är uppenbart att dessa inte uppfyller kraven i förordningen.

Ett sådant omhändertagande får inte vara längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex månader.

## Det behövs en bestämmelse om rätten att omhänderta varor

Enligt artikel 23 i avskogningsförordningen ska medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter möjlighet att omedelbart vidta interimistiska åtgärder när myndigheten upptäcker en potentiell underlåtelse att uppfylla kraven i förordningen. Dessa åtgärder ska bland annat omfatta beslag av relevanta råvaror eller produkter. Det som avses i artikel 23 är alltså ett tidsbegränsat administrativt beslut om att omhänderta en vara som den behöriga myndigheten kan besluta om och som ska kunna gälla omedelbart.

I förordningen används ordet beslag för ett sådant omhändertagande. Ordet beslag används i svensk rätt för en straffprocessuell tvångsåtgärd enligt 27 kap. rättegångsbalken. Ordet beslag i förordningen syftar dock inte på den straffprocessuella tvångsåtgärden beslag, som kan beslutas av polis eller åklagare, utan på ett administrativt omhändertagande som kan beslutas av den behöriga myndigheten.

Enligt utredningens bedömning torde ett behov av att omhänderta relevanta råvaror och produkter främst föreligga vid utredning om misstanke om brott enligt den straffbestämmelse som utredningen föreslår i kapitel 8. Det vill säga när det föreligger misstanke om att en råvara eller produkt inte uppfyller kraven i artikel 3 och därmed inte får släppas ut eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras. Beslut om beslag kan i sådana fall fattas av polis och åklagare med stöd av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Det kan dock finnas situationer då den behöriga myndigheten har behov av att omhänderta relevanta råvaror och produkter i samband med myndighetens kontrollverksamhet. Det kan till exempel vid en kontroll framkomma uppgifter som leder till att den behöriga myndigheten har anledning att misstänka att en relevant produkt inte uppfyller kraven i artikel 3, och det samtidigt föreligger en omedelbar risk för att varorna säljs eller på annat sätt undanskaffas om de inte omhändertas.

Det bör mot denna bakgrund införas en bestämmelse i kompletteringslagen som möjliggör för den behöriga myndigheten att omhänderta relevanta råvaror och produkter.

Som utredningen inledningsvis nämnde används i avskogningsförordningen uttrycket beslag för ett sådant administrativt omhändertagande. Eftersom ordet beslag i svensk rätt används för en

straffprocessuell tvångsåtgärd enligt 27 kap. rättegångsbalken bör begreppet beslag inte användas i kompletteringslagen. Det bör därför i kompletteringslagen i stället anges att den relevanta råvaran eller produkten kan tas om hand.

Ett omhändertagande av egendom är ett allvarligt ingrepp för den enskilde. Som vid alla ingrepp i en enskilds privata rättssfär gäller principen om proportionalitet, dvs. åtgärden får vidtas endast om det som uppnås med åtgärden står i proportion till de ingrepp för den enskilde som åtgärden medför. Ingreppets tvingande karaktär talar vidare för att i lagstiftningen så långt möjligt närmare specificera när ett omhändertagande får ske, men även hur lång tid ett omhändertagande får vara. Den svenska regleringen bör anpassas till avskogningsförordningen och som utgångspunkt inte utvidga eller begränsa möjligheten till omhändertagande i jämförelse med förordningen.

En bestämmelse om omhändertagande kan specificeras på flera olika sätt, både vad gäller när ett omhändertagande kan bli aktuellt, på vilken grund det ska få ske, vilka krav som ska ställas på bevisningen om dessa omständigheter, och hur länge det får vara. Utredningen kommer i följande delar av detta avsnitt att gå igenom dessa frågor.

### När ska ett omhändertagande få ske?

Utredningen kan inledningsvis konstatera att det i lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror (timmerlagen) finns en bestämmelse om omhändertagande där det anges att ett sådant får ske i samband med kontroll av en verksamhetsutövare. Bakgrunden till detta är artikel 10.5 i timmerförordningen enligt vilket den behöriga myndigheten bland annat får omhänderta timmer och trävaror om det *till följd av de kontroller som behörig myndighet ska utföra* framkommer brister.

Motsvarande artikel i avskogningsförordningen har en annan lydelse. I artikel 23 specificeras på vilket sätt den potentiella underlåtenheten som ligger till grund för ett omhändertagande ska ha upptäckts. Det ska ha skett på grundval av något av följande:

- a) En undersökning av bevis eller annan relevant information, inbegripet information som utbyts enligt artikel 21 eller väl underbyggda synpunkter som lämnats in enligt artikel 31.
- b) De kontroller som avses i artiklarna 18 och 19.
- c) Fastställandet av risker av det informationssystem som avses i artikel 33 (Det EU-gemensamma informationssystemet).

Utredningen noterar att de olika sätt som en potentiell underlåtelse kan upptäckas på är mycket brett formulerade. Artikelns omfattar både förhållanden som upptäckts vid de kontroller som den behöriga myndigheten ska utföra enligt förordningen, men även enligt punkten a) potentiella underlåtelser att uppfylla kraven i förordningen som upptäckts på grundval av en undersökning av bevis eller annan relevant information, bland annat väl underbyggda synpunkter.

Det är således inte bara med anledning av vad som upptäcks vid den behöriga myndighetens kontroll enligt artiklarna 18 och 19 i förordningen som ett omhändertagande ska kunna ske. De i artikel 23 a) angivna förutsättningarna omfattar enligt utredningens bedömning i princip alla sätt som den behöriga myndigheten kan få kännedom om en potentiell överträdelse av förordningen. För att den behöriga myndigheten ska kunna identifiera en potentiell överträdelse krävs i det enskilda fallet någon form av bevis eller information som ligger till grund för myndighetens bedömning. Det är således enligt utredningens mening inte möjligt att begränsa möjligheten till omhändertagande till att endast avse sådant som upptäcks vid en kontroll enligt artikel 18 och 19, såsom gjordes vid införandet av timmerlagen. Formuleringen i förordningen innebär att möjligheten att omhänderta varor måste gälla för alla tänkbara situationer där en misstanke om oegentligheter kan tänkas uppstå.

### Vilket beviskrav ska gälla?

Nästa fråga är vilken typ av beviskrav som ska gälla för att ett omhändertagande ska bli aktuellt. I artikel 10.5 i timmerförordningen anges att ett omhändertagande får ske, om det *framkommer brister*. I timmerlagen anges att ett omhändertagande får ske om det är *uppenbart* att timret eller trävarorna härrör från olaglig avverkning. I förarbetena till bestämmelsen anfördes, med hänvisning till att ett

omhändertagande är ett allvarligt ingrepp för den enskilde, att möjligheten att besluta om ett omhändertagande borde begränsas till fall där det står klart att det timmer eller den trävara som tas om hand härrör från olaglig avverkning. I förarbetena anfördes vidare att det alltså ställs mycket höga krav för att ett beslut om omhändertagande ska kunna fattas av den behöriga myndigheten.<sup>4</sup>

Enligt formuleringen i artikel 23 i avskogningsförordningen ska den behöriga myndigheten kunna ta hand om relevanta råvaror och produkter när en *potentiell* underlåtelse att uppfylla kraven i förordningen har upptäckts. Detta skulle visserligen kunna sägas indikera ett lägre ställt krav än att det ska *stå klart* eller *vara uppenbart* att en underlåtelse att följa kraven har skett. Å andra sidan gör sig omhändertagandets ingripande karaktär gällande även i detta hänseende. Ett omhändertagande ska inte få göras på allt för lösa grunder eller utan att det finns tillräckliga bevis för att det faktiskt föreligger ett behov av ett omhändertagande. Vidare kan även formuleringen i timmerförordningen om att det *framkommit brister* i bevishänseende sägas kunna jämföras med att det framkommit omständigheter som tyder på en *potentiell underlåtelse*. Utredningen bedömer därför även i detta fall, i enlighet med bedömningen som gjordes vid anpassningen av svensk rätt till timmerförordningen, att det bör anges att det ska vara uppenbart att det föreligger en överträdelse av förbudet i artikel 3 för att ett omhändertagande ska bli aktuellt. Detta skulle även vara i linje med de krav som ställs för omhändertagande i livsmedelslagen. Som exempel kan nämnas 24 § livsmedelslagen där det stadgas att en vara får tas om hand bland annat om den har släppts ut på marknaden *i strid* med vissa angivna bestämmelser, även det ett relativt högt ställt krav.

## En bortre tidsgräns

Nästa fråga som aktualiseras är om det bör införas en bortre tidsgräns för den behöriga myndighetens omhändertagande enligt artikel 23. Det framgår inte av avskogningsförordningen hur länge ett sådant omhändertagande får pågå.

I artikel 17 regleras vissa särskilda omständigheter som kräver interimistiska åtgärder. Av artikeln framgår att de behöriga myn-

---

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:183 Lag om handel med timmer och trävaror, s. 25.



digheterna ska fastställa om det finns situationer där vissa relevanta produkter utgör en så stor risk för bristande efterlevnad av artikel 3 att det krävs omedelbara åtgärder innan dessa relevanta produkter släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras. De behöriga myndigheterna ska registrera sådana situationer i det EU-gemensamma informationssystemet. Om en sådan situation uppstår kommer informationssystemet att identifiera risken för bristande efterlevnad och informera de behöriga myndigheterna som blir skyldiga att omedelbart vidta interimistiska åtgärder för att tillfälligt stoppa utsläppandet eller tillhandahållandet av produkterna på marknaden. När det elektroniska gränssnittet som avses i artikel 28 införts är det, om det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden, tullmyndigheterna som, på den behöriga myndighetens begäran, tillfälligt ska stoppa övergången till fri omsättning eller export av vissa varor.

Artikel 17 innehåller även en tidsfrist för hur länge ett tillfälligt stopp får pågå. Enligt artikel 17.3 ska ett tillfälligt stopp enligt artikeln upphöra inom tre arbetsdagar, eller i fråga om lättförädlade produkter, inom 72 timmar.

Artikel 17 gäller alltså på förhand fastställda situationer då till exempel vissa typer av relevanta produkter bedöms utgöra en så stor risk för bristande efterlevnad att dessa produkter inte får släppas ut eller tillhandahållas på marknaden innan närmare undersökningar genomförts. Enligt utredningens uppfattning kan artikel 17 till exempel tillämpas om det framkommer övergripande misstankar om stora brister när det gäller vissa särskilt utpekade relevanta råvaror eller produkter från ett visst land eller del av ett land. Stoppet ska vidare gälla även i övriga medlemsländer. Det krävs dock inte någon närmare misstanke avseende de enskilda produkter som stoppas. Artikel 17 rör alltså endast vissa exceptionella situationer och täcker således inte övriga situationer som omfattas av artikel 23.

Det som skiljer artikel 17 från artikel 23 är att det i den förstnämnda artikeln rör sig om mer övergripande misstankar om att relevanta råvaror eller produkter från ett visst land eller en viss region löper en hög risk att bryta mot förordningens bestämmelser medan omhändertaganden med stöd av den sistnämnda artikeln kräver betydligt mer konkreta misstankar om att en överträdelse föreligger. Misstankarna vid ett ingripande enligt artikel 23 ska vidare röra just de relevanta råvaror eller produkter som omhänder-

tas. Som utredningen har föreslagit i föregående avsnitt får ett omhändertagande enligt artikel 23 endast ske om det är uppenbart att varorna inte uppfyller kraven i förordningen. Även om artikel 17 innehåller en bortre tidsgräns för hur länge ett omhändertagande av de relevanta råvarorna eller relevanta produkter får pågå anser utredningen att samma tidsgräns inte bör användas vid omhändertaganden som vidtas på grundval av artikel 23. Skälet för detta är, som utredningen redogjort för ovan, att de två artiklarna reglerar olika typer av omhändertaganden. Det faktum att omhändertaganden enligt artikel 17 kan ske utan att det finns någon misstanke som rör just den produkt som omhändertas, motiverar en kort frist för just dessa omhändertaganden.

Om det ska införas en bortre tidsgräns för omhändertaganden med stöd av artikel 23 är det av stor vikt att den behöriga myndigheten får tillräckligt med tid för att utföra nödvändiga undersökningar samtidigt som de omhändertagna varorna inte riskerar att förstöras under den tid som omhändertagandet pågår. Avskogningsförordningen omfattar vitt skilda produkter med olika egenskaper och stora skillnader i bland annat hållbarhet. Som exempel kan nämnas att sittmöbler i trä eller bildäck i gummi kan omhändertas under en längre tid utan att det torde påverka produkternas kvalitet i en större utsträckning medan till exempel färskt kött från nötkreatur eller andra livsmedel riskerar att bli otjänliga redan efter en kort tid. Detta medför svårigheter i fråga om att konstruera en enhetlig bortre tidsgräns som ska gälla för alla relevanta råvaror eller produkter vid ett omhändertagande med stöd av artikel 23.

Ett alternativ vore att ange olika bortre tidsgränser för ett omhändertagande beroende på vilken råvara eller produkt som omhändertas. En sådan ordning riskerar dock att bli komplex och svår att tillämpa i praktiken. Därtill ska sägas att även trä och gummi kan vara färskvaror och att ett längre omhändertagande av till exempel obearbetat virke kan påverka dess värde och möjligheten till avsättning om omhändertagandet hävs och återgår till företaget. Att ange olika tidsgränser för olika varor skulle dock kunna leda till att vissa varor måste prioriteras framför andra, vilket skulle kunna slå oproportionerligt hårt mot vissa typer av varor.

Med tanke på de skillnader som föreligger mellan olika relevanta råvaror och produkter anser utredningen att det bör framgå av kompletteringslagen att ett omhändertagande inte får vara *längre än nöd-*

*vändigt*. På så sätt förtydligas att den behöriga myndigheten har att iaktta en allmän proportionalitetsprincip vid omhändertagandet av en viss produkt. Myndigheternas skyldighet att iaktta proportionalitetsprincipen framgår visserligen, som utredningen redogjort för tidigare, av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Ett sådant förtydligande bidrar dock till en tydlighet kring att den behöriga myndigheten ska göra en bedömning av hur länge omhändertagandet får pågå i varje enskilt fall vilket är önskvärt, särskilt mot bakgrund av att avskogningsförordningen omfattar ett stort antal olika råvaror och produkter med skilda egenskaper.

Hur länge ett omhändertagande är nödvändigt bör alltså avgöras från fall till fall. Som nämnts ovan är det naturligtvis av stor vikt att den behöriga myndigheten har tillräckligt med tid på sig att utföra de undersökningar eller provtagningar som krävs för att ta ställning till om en överträdelse har skett. I bedömningen bör till exempel risken för att varan blir otjänlig eller minskar i värde under omhändertagandet vägas in. Det är även tänkbart att den behöriga myndigheten upprättar interna rutiner för hur lång tid olika råvaror och produkter bör vara omhändertagna för att undvika skada samtidigt som en fullgod utredning säkerställs.

Med hänsyn till omhändertagandets ingripande karaktär kan det dock ändå finnas anledning att ange en borte tidsgräns.

Vid anpassningen av svensk rätt till timmerförordningen infördes en borte tidsgräns på sex månader för omhändertaganden i 5 § timmerlagen. Tidsgränsen föreslogs i propositionen efter synpunkter under remissförfarandet. Regeringen hänvisade till att ett omhändertagande av egendom kan vara ett allvarligt ingrepp för den enskilde och anförde att den delade uppfattningen att det i lagen borde preciseras under hur lång tid ett omhändertagande får vara. En borte tidsgräns om sex månader föreslogs därför. I förarbetena anfördes vidare att den behöriga myndigheten inom de angivna sex månaderna bör kontakta rättsvårdande myndigheter som polis eller åklagare, och dessa myndigheter ha möjlighet att vidta åtgärder, till exempel besluta om beslag av föremålen med stöd av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.<sup>5</sup>

Enligt utredningens mening bör det mot denna bakgrund även i detta fall sättas en borte gräns för hur länge ett omhändertagande får vara. Det bör därför anges i kompletteringslagen att ett om-

---

<sup>5</sup> Prop. 2013/14:183 s. 25.

händertagande inte får pågå länge än sex månader. I likhet med vad som framfördes vid införandet av timmerförordningen bör den behöriga myndigheten ha utrymme att kontakta rättsvårdande myndigheter som polis eller åklagare inom de sex angivna månaderna för att dessa myndigheter ska ha möjlighet att vidta åtgärder såsom att besluta om beslag av föremålen.

I detta sammanhang kan även lyftas att utredningen i avsnitt 12.4 föreslår att beslut om omhändertagande ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, samt att den behöriga myndigheten ska få bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

### Det allmännas skadeståndsansvar

Om omhändertagna relevanta råvaror eller produkter skulle minska i värde eller rentav bli omöjliga att sälja under den tid de är omhändertagna, och det senare visar sig att det inte förelåg några brister, skulle skadeståndsansvar för det allmänna kunna bli aktuellt. Av 3 kap. 2 § första punkten skadeståndslagen (1972:207) framgår att staten ska ersätta bland annat sakskada eller ren förmögensskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar.

För att ansvar ska kunna utkrävas krävs alltså att det har förelegat fel eller försummelse från statens sida. Det ska därvid göras en bedömning av vilken grad av oaktsamhet som har förelegat, en s.k. culpabedömning. I vissa typsituationer har särskilda riktmärken för en sådan bedömning satts upp. När myndigheter har tagit hand om egendom ställs särskilda normer upp. Ofta torde ett presumtionsansvar föreligga. Det innebär att innehavaren av egendomen, eller den som ansvarar för innehavet av egendomen, är ansvarig vid vårdslöshet eller oaktsamt handlande och denne måste bevisa att detta inte förelåg för att undgå ansvar.<sup>6</sup>

Den som bär ansvar för skador orsakade av en statlig myndighet är alltså staten. Det innebär att om någon vill framföra ett skadeståndsanspråk mot till exempel en statlig myndighet så är det staten som svarar och inte myndigheten själv.

---

<sup>6</sup> Se Schultz, Skadeståndslag (1972:207) 3 kap. 2 §, Lexino 2024-08-26 (JUNO).

Utredningen noterar således att skadeståndslagen innehåller en reglering som skulle kunna täcka upp för eventuella skador som uppstår på omhändertagna varor eller dess värde under omhändertagandet.

### 7.4.3 Förelägganden, förbud och vite

**Utredningens förslag:** Utöver vad som följer av EU-bestämmelserna ska den behöriga myndigheten få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att kompletteringslagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som meddelats med stöd av EU-bestämmelserna följs.

Den behöriga myndigheten ska kunna förena sådana förelägganden och förbud med vite. Myndigheten får dock inte förelägga någon vid vite att medverka i en utredning av en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne.

En grundläggande förutsättning för att den behöriga myndigheten ska kunna säkerställa att avskogningsförordningen och de bestämmelser som kompletterar förordningen följs är att myndigheten har möjlighet att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket.

I avskogningsförordningen finns flera bestämmelser som rör den behöriga myndighetens möjligheter att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad.

Om en behörig myndighet konstaterar att det föreligger bristande efterlevnad av förordningen ska myndigheten enligt artikel 24 utan dröjsmål kräva att verksamhetsutövaren eller handlaren inom en angiven och skälig tidsperiod vidtar lämpliga och proportionella korrigerande åtgärder för att åtgärda den bristande efterlevnaden. Artikeln innehåller vidare en icke uttömmande uppräkningslista av de åtgärder som en myndighet ska vidta och ett krav på att åtgärden som ska vidtas ska omfatta minst en av dessa. Myndigheten får bland annat kräva att verksamhetsutövaren eller handlaren vidtar åtgärder för att korrigera formell bristande efterlevnad, för att förhindra att den relevanta produkten släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras, för att omedelbart dra tillbaka eller

återkalla den relevanta produkten, eller för att donera den relevanta produkten till välgörenhetsändamål.

Vidare ska den behöriga myndigheten enligt artikel 17 under vissa omständigheter omedelbart vidta interimistiska åtgärder enligt artikel 23 för att tillfälligt stoppa utsläppandet eller tillhandahållandet av relevanta produkter på marknaden.

Enligt artikel 23 ska medlemsstaterna, som nämnts tidigare, ge sina behöriga myndigheter möjlighet att omedelbart vidta interimistiska åtgärder när myndigheten upptäcker en potentiell underlåtelse att uppfylla kraven i förordningen. Dessa åtgärder ska, förutom möjligheten att omhänderta relevanta råvaror eller produkter som behandlas ovan i avsnitt 7.4.2, även omfatta tillfälligt stopp för att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror eller produkter.

Det finns således både bestämmelser om korrigerande åtgärder i förordningen som ska tillämpas direkt av den behöriga myndigheten och bestämmelser som kräver lagstiftningsåtgärder av medlemsstaterna.

Det kan därutöver även i andra situationer än de som direkt anges i förordningen finnas behov för den behöriga myndigheten att ha möjlighet att meddela förelägganden och förbud. Den behöriga myndigheten kan till exempel ha behov av att utfärda förelägganden för att få del av handlingar som är nödvändiga för att kontrollera verksamhetsutövares och handlares efterlevnad av förordningen. Den behöriga myndigheten kan även behöva förelägga det kontrollerade företaget att yttra sig över olika frågor som uppstår under tiden tillsynen pågår. Till exempel kan företaget behöva förklara hur riskreducerande åtgärder vidtagits eller hur viss information om relevanta råvaror har inhämtats samt var informationen har lagrats.

Det kan vidare finnas behov av att meddela andra typer av förbud än de som framgår av förordningen. Det kan till exempel finnas behov av att förbjuda en viss typ av importverksamhet hos en eller flera verksamhetsutövare.

Det bör således införas en bestämmelse i kompletteringslagen om att den behöriga myndigheten får utfärda de förelägganden och förbud som behövs för att regelverket ska följas. Det bör tydliggöras att bestämmelsen utgör en komplettering till EU-regelverket.

Här kan även nämnas att utredningen i kapitel 12.4 föreslår att den behöriga myndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att den behöriga myndigheten ska få bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

Det bör vara möjligt för den behöriga myndigheten att förena ovannämnda förelägganden och förbud med vite.

Som framgått ovan kommer föreläggandena enligt utredningens förslag att både avse mer praktiska åtgärder, till exempel att dra tillbaka eller återkalla relevanta produkter, som åtgärder som avser att tillgodose den behöriga myndighetens behov av information, till exempel att tillhandahålla sådana upplysningar och handlingar som den behöriga myndigheten behöver för sin kontrollverksamhet.

I kapitel 8 lämnar utredningen förslag på bestämmelser om straff och sanktionsavgift. Det finns en risk att sådana förelägganden som enligt utredningens förslag kan förenas med vite i vissa fall kan komma att avse exempelvis uppgifter som utvisar att den som föreläggandet riktas mot har begått en gärning som kan bli föremål för straff eller sanktionsavgift.

Rätten till en rättvis rättegång som regleras i artikel 6.1 i Europakonventionen anses omfatta en s.k. passivitetsrätt. Detta är en internationellt erkänd princip som bland annat innebär att den som är anklagad för brott har rätt att inte belasta sig själv vid utredningen av anklagelsen. Artikeln omfattar även administrativa sanktioner, exempelvis vite. Lagrådet har i ett lagstiftningsärende uttalat att detta innebär att den som är misstänkt för en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift inte vid vite får föreläggas att medverka i utredningen av gärningen. I det aktuella lagstiftningsärendet fanns, liksom i detta ärende, ett förslag om en bestämmelse om att förelägganden får förenas med vite, samtidigt som det i lagförslaget även fanns bestämmelser om straff och sanktionsavgift. Lagrådet uttalade att det enligt dess bedömning fanns en risk för att sådana förelägganden som kan förenas med vite kan komma att avse exempelvis uppgifter eller handlingar som utvisar att den som föreläggandet riktas mot har brutit mot lagen och kan bli föremål för straff eller sanktionsavgift. Det borde därför enligt Lagrådet införas en bestämmelse som uttryckligen utesluter ett föreläggande i strid med rätten att inte belasta sig själv. Lagrådet föreslog därför att ett

stycke med följande lydelse skulle införas i den föreslagna paragrafen som handlade om vite:<sup>7</sup>

Kontrollmyndigheten får dock inte förelägga någon vid vite att medverka i en utredning av en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne.

Mot bakgrund av Lagrådets överväganden och förslag i nämnda lagstiftningsärende bör det även i kompletteringslagen införas en bestämmelse som utesluter ett föreläggande i strid med passivitetsrätten.

## 7.5 Hjälp av Polismyndigheten

**Utredningens förslag:** Polismyndigheten ska på begäran av den behöriga myndigheten lämna den hjälp som behövs för att utföra kontroll eller för att verkställa beslut enligt kompletteringslagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Hjälp av Polismyndigheten ska endast få begäras när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att kontrollen inte kommer att kunna utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Polisen har en exklusiv rätt att använda våld vilket bland annat regleras i 10 § polislagen (1984:387). Enligt denna bestämmelse får en polisman använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om polismannen biträder någon som i sin myndighetsutövning ska bereda sig tillträde till en byggnad, ett rum eller ett område.

Polisen har enligt ett stort antal författningar en skyldighet att i olika sammanhang bistå myndigheter med handräckning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter. En grundläggande princip är då att en myndighet endast ska begära biträde av polisen om uppgiften inte kan lösas på annat sätt.

För en effektiv kontroll krävs att den behöriga myndigheten kan fullgöra sina uppgifter. Om en aktör till exempel vägrar den behöriga myndigheten tillträde till sina lokaler vid kontroll kan myndigheten

<sup>7</sup> Yttrande från Lagrådet, utdrag ur protokoll från sammanträde 2021-12-02 och proposition 2021/22:148 En ny växtskyddslag, s 110.



behöva begära hjälp av polismyndighet för att kunna genomföra kontrollen. En bestämmelse som ger den möjligheten bör därför införas i den nya lagen. Biträde ska dock endast kunna ske när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenheter att använda våld behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

## 7.6 Rätt att återkräva kostnader

**Utredningens förslag:** Den behöriga myndigheten får återkräva kostnader för tillfällig lagring av omhändertagna varor som inte uppfyller kraven i avskogningsförordningen.

Enligt artikel 20 i avskogningsförordningen får medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter rätt att av verksamhetsutövare och handlare återkräva alla kostnader för sin verksamhet vid fall av bristande efterlevnad. Sådana kostnader får omfatta till exempel kostnader för att utföra provtagning eller för lagring av relevanta råvaror och produkter.

I kapitel 11 föreslår utredningen att kontrollen av verksamhetsutövare och handlare inom avskogningsförordningen ska finansieras med avgifter. Avgiften bör tas ut som en årlig kontrollavgift. Kostnaden för provtagning inom den planerade kontrollen ska täckas av den årliga kontrollavgiften. För händelsestyrda och uppföljande kontroller där brister identifieras gör utredningen vidare bedömningen att det bör utgå ytterligare avgifter med full kostnads-täckning per timme. Avgifter ska också tas ut vid genomförd provtagning och/eller övrig hantering av produkter i samband med provtagning och kontroll. Den föreslagna avgiftskonstruktionen innebär alltså att avgiften täcker kostnader för provtagning inom såväl den planerade kontrollen som vid uppföljande och händelsestyrda kontroller. Det finns därför inte behov av att införa någon särskild bestämmelse när det gäller rätten att återkräva kostnader för sådana åtgärder. Skälen för utredningens förslag framgår av avsnitt 11.7.1–11.7.3. Avgiftsförslaget täcker dock inte kostnader för lagring av omhändertagna relevanta råvaror och produkter. I detta avsnitt behandlas därför endast utredningens bedömning

i fråga om rätten att återkräva kostnader enligt artikel 20 bör nyttjas för kostnader för lagerhållning av produkter som är omhändertagna med stöd av artikel 23.

I tullagstiftningen finns flera möjligheter för Tullverket att begära ersättning för olika kostnader som myndigheten haft i sin verksamhet. En sådan kostnad som Tullverket har rätt att få ersättning för är bland annat kostnader för förvaring av tillfälligt omhändertagna varor. Enligt 3 kap. 7 § tullbefogenhetslagen (2024:710) får en tulltjänsteman tillfälligt omhänderta en icke-unionsvara<sup>8</sup>, om det behövs för tullövervakningen. Varan får då läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring eller ett allmänt tulllager. Av paragrafens andra stycke framgår att Tullverket får bestämma att varan inte får tas ut från anläggningen för tillfällig lagring eller tullagret förrän myndighetens kostnader för förvaringen har ersatts eller garanti har ställts för dem. I 4 kap. 10 § finns en motsvarande bestämmelse för unionsvaror<sup>9</sup>. Enligt paragrafens andra stycke ska de kostnader som Tullverket haft för en sådan varas uppläggning och förvaring, ersättas av den som för in eller för ut varan. Om det finns särskilda skäl får Tullverket besluta om hel eller delvis befrielse från ersättningskyldigheten.

Utredningen har i avsnitt 7.4.2 föreslagit att den behöriga myndigheten ska få ta hand om relevanta råvaror och produkter enligt avskogningsförordningen om det är uppenbart att de inte uppfyller kraven i förordningen. Utredningen har vidare föreslagit att ett sådant omhändertagande inte ska få vara längre än nödvändigt och aldrig ska få pågå under längre tid än sex månader. Oavsett hur lång tid varorna är omhändertagna kommer det dock att uppstå kostnader hänförliga till bland annat lagerhållning. Enligt avskogningsförordningen är det de verksamhetsutövare eller handlare som släpper ut eller tillhandahåller eller exporterar relevanta råvaror och produkter som ytterst bär ansvaret för att dessa varor också uppfyller kraven i förordningen. De kostnader som uppstår i samband med varornas omhändertagande bör därför, vid fall av bristande efterlevnad, i första hand läggas på den verksamhetsutövare eller handlare vars varor har omhändertagits. Att det är den enskilde handlaren eller verksamhetsutövaren som ska belastas för de kostnader som upp-

---

<sup>8</sup> Begreppet definieras i artikel 5.24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (tullkodexen).

<sup>9</sup> Begreppet definieras i artikel 5.23 i tullkodexen.

står till följd av kontrollen av förordningens efterlevnad är också i linje med utredningens förslag i kapitel 11 om att händelsestyrda och uppföljande kontroller ska debiteras det enskilda företaget i de fall brister identifieras. Det bör därför föras in en bestämmelse i kompletteringslagen som ger den behöriga myndigheten rätt att återkräva kostnader hänförliga till lagerhållningen av omhändertagna relevanta råvaror och produkter.

Bestämmelsen bör dock vara fakultativ på så sätt att den behöriga myndigheten *får* återkräva de kostnader som uppstår. I bedömningen om kostnaderna ska återkrävas eller inte kan den behöriga myndigheten bland annat beakta om omhändertagandet har upphävts av en högre instans eller om kostnaderna har blivit orimligt höga till följd av en olämplig hantering av omhändertagandet.

Utredningen har inte identifierat några andra situationer av bristande efterlevnad där det kan uppstå kostnader som den behöriga myndigheten bör kunna återkräva.



## 8 Sanktioner och förverkande

### 8.1 Utredningens direktiv

I utredningens direktiv framhålls när det gäller sanktioner att medlemsstaterna enligt artikel 25 i avskogningsförordningen ska fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövarers och handlares överträdelse av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att de tillämpas. Artikel 25 innebär att medlemsstaterna är skyldiga att införa vissa former av sanktioner och åtgärder som räknas upp i artikeln.

I direktivet framhålls vidare att kommissionen i december 2021 föreslog att miljöbrottsdirektivet<sup>1</sup> ska ersättas med ett nytt miljöbrottsdirektiv.<sup>2</sup> Det nya miljöbrottsdirektivet<sup>3</sup>, som antogs den 11 april 2024, innebär bland annat att överträdelse av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen ska vara straffbelagda.

Avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet innebär att en nationell reglering av sanktioner behöver tas fram. Förhållandet mellan avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet regleras inte på annat sätt än att det i avskogningsförordningen anges att sanktionsbestämmelserna i förordningen gäller utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt miljöbrottsdirektivet (artikel 25.1 i avskogningsförordningen).

Därutöver hänvisas i direktiven till viss reglering som är relevant att beakta vid en sanktionsreglering i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

<sup>2</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG (COM(2021) 851 final).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG.

unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och regeringsformen.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen därför

- följa förhandlingarna om det nya miljöbrottsdirektivet och analysera hur de straffbestämmelser i direktivet som rör förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen förhåller sig till sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen och i vilken utsträckning de träffar samma agerande,
- utifrån analysen av straffbestämmelserna i det nya miljöbrottsdirektivet och sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen ta ställning till vilka sanktioner och andra åtgärder som ska följa vid överträdelse av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen och vid brott mot samma förbud i enlighet med det nya miljöbrottsdirektivet,
- ta ställning till vilka sanktioner och andra åtgärder som ska följa vid överträdelse av andra bestämmelser än artikel 3 i avskogningsförordningen samt överväga och föreslå vilka andra påföljder och åtgärder som kan behöva införas till följd av artikel 25 i avskogningsförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## 8.2 Artikel 25 i avskogningsförordningen

### 8.2.1 Medlemsstaternas skyldigheter

I artikel 25 i avskogningsförordningen fastställs regler om sanktioner. Enligt artikeln ska medlemsstaterna, utan att det påverkar deras skyldigheter enligt miljöbrottsdirektivet, fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och handlares överträdelse av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska vidare enligt artikeln vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att reglerna om sanktioner tillämpas.

I artikel 25.2 uppställs ett antal krav på vad sanktionerna ska innefatta, vilket redogörs för nedan.

## Böter

Enligt artikel 25.2 a) ska sanktionerna innefatta böter (engelska *fines*), som står i proportion till miljöskadorna och värdet av de relevanta råvaror och produkter som berörs. De ska beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från deras överträdelser. De ska gradvis höjas vid upprepade överträdelser.

När det gäller juridiska personer ska det högsta beloppet för sådana böter vara minst fyra procent av verksamhetsutövarens eller handlarens totala årsomsättning inom unionen under det räkenskapsår som föregår bötesbeslutet. Beloppet ska vid behov höjas så att det överskrider den potentiella ekonomiska fördel som uppnåtts.

## Förverkande

Sanktionerna ska också, enligt artikel 25.2 b) och c) innefatta möjligheter till förverkande. Det ska både vara möjligt att förverka relevanta produkter och verksamhetsutövares och handlares inkomster (engelska *revenues*) från en transaktion med de relevanta produkter som berörs.

## Uteslutande från offentliga upphandlingsförfaranden och tillgång till offentlig finansiering

Enligt artikel 25.2 d) ska sanktionerna innefatta tillfälligt uteslutande i högst tolv månader från offentliga upphandlingsförfaranden och från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden, bidrag och koncessioner.

## Tillfälligt förbud mot att släppa ut, tillhandahålla eller exportera relevanta råvaror och produkter

Enligt artikel 25.2 e) ska vidare sanktionerna, vid allvarliga eller upprepade överträdelser, innefatta möjligheten att meddela tillfälliga förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla relevanta råvaror och produkter på marknaden, liksom tillfälligt förbud mot att exportera dessa.

## Förbud mot att tillämpa det förenklade förfarandet för tillbörlig aktsamhet

Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av förordningen ska enligt artikel 25.2 f) förbud även kunna meddelas mot att tillämpa det förenklade förfarandet för tillbörlig aktsamhet som avses i artikel 13.

### 8.3 Det nya miljöbrottsdirektivet

#### 8.3.1 Bakgrund

Genom det nya miljöbrottsdirektivet föreskrivs minimiregler för fastställande av brottsrekvisit samt påföljder och sanktioner som syftar till ett effektivare miljöskydd. Anledningen till att det gamla direktivet har ersatts är att kommissionen vid en utvärdering kom fram till att det inte haft någon större effekt i praktiken. Kommissionen föreslog därför den 15 december 2021 att det gamla miljöbrottsdirektivet skulle ersättas med ett nytt miljöbrottsdirektiv.<sup>4</sup>

Enligt det nya miljöbrottsdirektivet ska det bland annat enligt artikel 3.2 p) vara brottsligt att på unionsmarknaden släppa ut eller tillhandahålla eller från unionsmarknaden exportera relevanta råvaror eller produkter i strid med förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen, utom i de fall då gärningen avser en försumbar mängd. Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i det gamla miljöbrottsdirektivet såvitt avser timmerförordningen.

I nästa avsnitt redogör utredningen närmare för artikel 3 i det nya miljöbrottsdirektivet.

#### 8.3.2 Närmare om artikel 3 – Straffbara gärningar

I artikel 3.1 i det nya miljöbrottsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att de gärningar som anges i artikel 3.2–3.4 ska utgöra brott om de är olagliga.

Medlemsstaterna ska bland annat enligt artikel 3.2 p) säkerställa att det är brottsligt att på unionsmarknaden släppa ut eller tillhandahålla eller från unionsmarknaden exportera relevanta råvaror

---

<sup>4</sup> COM(2021) 851 final.



och produkter i strid med förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen, utom i de fall då gärningen avser en försumbar mängd.

I artikel 3.4 i direktivet ställs krav på att brott mot förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen ska vara brottsligt om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Av artikel 3.3 i direktivet framgår vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att brott mot förbudet i artikel 3 utgör ett kvalificerat brott om gärningen orsakar

- a) förstörelse av, eller omfattande eller väsentlig skada som är antingen irreversibel eller långvarig på, ett ekosystem av betydande storlek eller miljövärde eller på en livsmiljö inom ett skyddat område, eller
- b) omfattande och väsentlig skada som är antingen irreversibel eller långvarig på luft-, mark- eller vattenkvaliteten.

När det gäller frågan om undantaget för försumbar mängd anges i artikel 3.8 att medlemsstaterna ska säkerställa att en eller flera av följande faktorer i förekommande fall beaktas vid bedömningen av om mängden är försumbar eller icke försumbar:

- a) Antalet föremål som det är fråga om.
- b) I vilken utsträckning ett föreskrivet gränsvärde, ett annat värde eller någon annan obligatorisk parameter som fastställs i unionsrätt eller nationell rätt som avses i punkt 1 andra stycket a och b överskrids.
- c) Den berörda djur- eller växtartens bevarandestatus.
- d) Kostnad för återställande av miljöskadan, om det är möjligt att bedöma denna kostnad.

### 8.3.3 Andra bestämmelser av relevans i direktivet

Av artikel 4 i det nya miljöbrottsdirektivet framgår att anstiftan och medhjälp samt försök till brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen ska vara straffbart.

När det gäller påföljder för fysiska personer framgår av artikel 5 i direktivet att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brott mot förbudet i artikel 3 i avskognings-

förordningen ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. I artikel 5 i direktivet anges vidare miniminivåer för den övre gränsen för straff. Detta är en skärpning i förhållande till det gamla miljöbrottsdirektivet, som endast ställde krav på att de straffrättsliga påföljderna skulle vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 5 i det gamla miljöbrottsdirektivet).

När det gäller brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen ska lägsta maximistraff vara fängelse i fem år enligt artikel 5.2 d) i det nya miljöbrottsdirektivet. För kvalificerat brott ska enligt artikel 5.2 b) lägsta maximistraff vara fängelse i åtta år.

Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fysiska personer som begått de brott som avses i artiklarna 3 och 4 i direktivet kan bli föremål för kompletterande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder eller åtgärder. Dessa kan inkludera bland annat skyldighet att återställa miljön inom en viss tid eller betala ersättning för skada på miljön, böter eller sanktionsavgifter, uteslutning från tillgång till offentlig finansiering och återkallelse av tillstånd och auktorisationer att bedriva sådana verksamheter som ledde till att brottet begicks (artikel 5.3).

Medlemsstaterna ska säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott som avses i artiklarna 3 och 4 i direktivet och som begåtts till förmån för dessa juridiska personer av en person som har en ledande ställning inom den juridiska personen. Ansvar för den juridiska personen ska också kunna aktualiseras i de fall då gärningen har begåtts av en underlydande person till förmån för den juridiska personen och brottet möjliggjorts av att någon person i ledande ställning brustit i sin tillsyn eller kontroll. Ansvaret för juridiska personer ska inte utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 3 och 4 (artikel 6).

Medlemsstaterna ska vidare vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer som hålls ansvariga enligt artikel 6 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder (artikel 7).

Påföljderna eller åtgärderna ska inkludera böter eller sanktionsavgifter. Medlemsstaterna ska även vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder,

sanktioner eller åtgärder för sådana juridiska personer kan innefatta bland annat en skyldighet att återställa miljön inom en viss tid eller betala ersättning för skada på miljön, uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, tillfälligt eller permanent näringsförbud eller återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det berörda brottet (artikel 7.2).

Bötesstraffet eller sanktionsavgifterna ska stå i proportion till gärningens allvar och till den berörda juridiska personens individuella, ekonomiska och andra omständigheter (artikel 7.3).

I direktivet föreskrivs vidare miniminivåer för den övre gränsen på de böter som ska komma i fråga för juridiska personer. Dessa ska, såvitt gäller brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen, uppgå till minst fem procent av den juridiska personens totala globala omsättning, antingen under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår bötesbeslutet. *Alternativt* ska miniminivån för den övre gränsen på böterna vara ett belopp motsvarande 40 miljoner euro (artikel 7.3). Kvalificerade brott ska kunna leda till strängare sanktioner eller åtgärder än brott som inte är kvalificerade (artikel 7.4). Även när det gäller juridiska personer innebär det nya miljöbrottsdirektivet således en markant skärpning i förhållande till det gamla miljöbrottsdirektivet som endast föreskrev ett krav på att juridiska personer skulle kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder (artikel 7 i det gamla miljöbrottsdirektivet).

I artiklarna 8 och 9 i det nya miljöbrottsdirektivet anges försvårande respektive förmildrande omständigheter som ska kunna beaktas i enlighet med nationell rätt. Som försvårande omständigheter anges bland annat att brottet har orsakat förstörelse av, eller irreversibel eller långvarig väsentlig skada på, ett ekosystem, att brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation, att brottet begicks av en offentlig tjänsteman i samband med tjänsteutövning eller att gärningsmannen tidigare har dömts för brott av samma slag. Som förmildrande omständigheter anges att gärningsmannen återställer miljön till dess tidigare skick eller förser myndigheterna med uppgifter som de annars inte skulle ha kunnat få på annat sätt och som hjälper dem att identifiera eller lagföra andra gärningsmän och finna bevis.

Vidare ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att bland annat kunna förverka hjälpmedel till och vinning av brott (artikel 10).

## 8.4 Förpliktelser enligt avskogningsförordningen

Artikel 25 i avskogningsförordningen innebär en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa regler om verksamhetsutövers och handlares överträdelse av förordningen. Det anges inte närmare vilka förpliktelser som avses. Den viktigaste förpliktelserna är den som framgår av artikel 3. Utöver den finns en rad olika förpliktelser i förordningen. I detta avsnitt redogörs för de olika förpliktelserna i förordningen, som en bakgrund till utredningens överväganden när det gäller vad som bör sanktioneras och hur det bör ske.

Artikel 3 i avskogningsförordningen innehåller ett uttryckligt förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla relevanta råvaror och produkter om inte samtliga följande villkor i artikel 3 är uppfyllda:

- De är avskogningsfria.
- De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Förbudet i artikel 3 är centralt för tillämpningen av förordningen. Utöver förbudet i artikel 3 innehåller avskogningsförordningen ett antal skyldigheter för verksamhetsutövare och handlare. Utredningen beskriver dessa närmare i kapitel 3 men redogör nedan sammanfattningsvis för de olika skyldigheter som förordningen innebär.

Enligt artikel 4 ska verksamhetsutövare och handlare visa tillbörlig aktsamhet innan de släpper ut eller handlar med relevanta produkter eller exporterar dem. Vad tillbörlig aktsamhet omfattar framgår av artiklarna 8, 9, 10 och 11. Sammanfattningsvis ska verksamhetsutövare och handlare samla in viss information (artikel 9), vidta riskbedömningsåtgärder (artikel 10) och riskreducerande åtgärder (artikel 11). Syftet med denna reglering är att visa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3.

Den centrala skyldigheten för handlare som är små och medelstora företag framgår av artikel 5.2 och innebär att de endast får tillhandahålla relevanta produkter på marknaden om de har viss i artikel 5.3 angiven information. Detta omfattar bland annat namn på deras leverantör, referensnummer för förklaring om tillbörlig aktsamhet och namn på det företag de levererar produkten till.

I artikel 6 i förordningen finns vidare regler om att en verksamhetsutövare eller handlare i vissa fall kan ge ett ombud i uppdrag att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet. I sådana fall förblir verksamhetsutövaren eller handlaren ansvarig för att produkten uppfyller kraven i artikel 3. Enligt artikel 6.2 är ombudet skyldigt att på begäran lämna en kopia av fullmakten till den behöriga myndigheten. Vidare framgår av artikel 6.3 att den verksamhetsutövare som agerar som ombud inte får släppa ut eller tillhandahålla produkter eller exportera dem utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet på verksamhetsutövarens vägnar.

I artikel 12 uppställs vidare en skyldighet för verksamhetsutövare och handlare att upprätta och underhålla ett system för tillbörlig aktsamhet. Syftet med att ha ett sådant system är att verksamhetsutövarna och handlarna ska kunna visa tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8. De ska därför inrätta och uppdatera förfaranden och åtgärder som säkerställer att de relevanta produkter som de släpper ut på eller tillhandahåller på marknaden eller exporterar uppfyller kraven i artikel 3 (artikel 12.1). Systemet ska ses över minst en gång om året och uppdateras vid kännedom om nya omständigheter som påverkar systemet. Vidare ska dokumentation om uppdateringar i systemet och all dokumentation om tillbörlig aktsamhet bevaras i fem år (artikel 12.2). Stora verksamhetsutövare och handlare ska vidare varje år offentligt rapportera om sina system (artikel 12.3 och 12.4).

I artikel 13.1 framgår när en verksamhetsutövare eller handlare får tillämpa förenklade krav på tillbörlig aktsamhet. I sådana fall undantas de från skyldigheten att vidta riskbedömande och riskreducerande åtgärder i artiklarna 10 och 11. För att de ska få använda sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet ska de först göra en bedömning av den relevanta leveranskedjans komplexitet och risken för kringgående av förordningen eller risken för blandning med relevanta produkter av okänt ursprung eller med ursprung i högriskländer eller normalriskländer eller delar

därav för att förvissa sig om att alla relevanta råvaror och produkter har producerats i länder eller delar av länder med låg riskklassificering enligt artikel 29 i förordningen. Om ett företag använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet ska företaget, på begäran, ge den behöriga myndigheten tillgång till relevant dokumentation som visar att det endast finns en försumbar risk för kringgående av förordningen eller för blandning med produkter av okänt ursprung eller med ursprung i högriskländer eller normalriskländer eller delar därav. Vidare ska verksamhetsutövaren eller handlaren, om denne får kännedom om relevant information som skulle kunna tyda på att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i förordningen, eller att förordningen kringgås, fullgöra alla skyldigheter enligt artikel 10 och 11 och omedelbart vidarebefordra all relevant information till den behöriga myndigheten (artikel 13.2).

## 8.5 Rättsliga utgångspunkter

### 8.5.1 Straffrättsliga sanktioner

#### Straff

I Sverige utgörs straff av böter och fängelse (1 kap. 3 § brottsbalken). Straff kan endast drabba fysiska personer (se nästföljande avsnitt avseende företagsbot). Bestämmelser om fängelse finns i 26 kap. brottsbalken. Bestämmelser om böter för brott finns i 25 kap. brottsbalken och kompletteras främst av bötesverkställighetslagen (1979:189). Enligt 25 kap. 1 § brottsbalken ska böter dömas ut i enlighet med vad som är föreskrivet för brottet i fråga, som huvudregel i form av dagsböter och, om det är särskilt föreskrivet, i penningböter eller normerande böter. I 25 kap. 7 § brottsbalken finns vidare en bestämmelse om att böter tillfaller staten. Denna bestämmelse är tillämplig även på viten som har förelagts genom beslut av domstol eller annan myndighet (25 kap. 9 § brottsbalken).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Borgeke, Martin, Forsgren, Mikael, Att bestämma påföljd för brott, Norstedts Juridik, fjärde upplagan, 2021, s. 244.

## Företagsbot

Avskogningsförordningen innehåller, så som nämnts ovan, krav på sanktioner som omfattar bland annat böter för juridiska personer (artikel 25.2 a), medan det nya miljöbrottsdirektivet förutsätter straffrättsliga eller icke-straffrättsliga ekonomiska sanktioner för juridiska personer (artikel 7).

Företagsbot är en ekonomisk sanktion med bestraffande funktion som riktar sig mot företag och som kompletterar de traditionella påföljderna. Företagsbot är inte konstruerad som en brottspåföljd utan som en särskild rättsverkan av brott som utgör ett komplement till det individuella straffansvaret. Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken.

Åläggandet av företagsbot förutsätter att ett brott har begåtts. Såväl de objektiva som de subjektiva förutsättningarna i ett straffstadgande måste vara uppfyllda. Det finns ingen begränsning av innebörden att brottet som utlöser en företagsbot ska avse någon särskild brottstyp. Inte heller är det en förutsättning för utdömmande av företagsbot att verksamheten har gått med vinst. Talan kan riktas både mot fysiska och juridiska personer.

Den grundläggande bestämmelsen om företagsbot finns i 36 kap. 23 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse ska ett företag åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av bland annat näringsverksamhet. För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet har begåtts antingen av en person med ledande ställning i företaget, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

I 36 kap. 24 § brottsbalken anges hur företagsbotens storlek ska bestämmas, det vill säga till vilket belopp och vad som i det sammanhanget är av vikt. Vid fastställandet av företagsbotens storlek ska det först bestämmas ett sanktionsvärde om lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet för den samlade brottsligheten. Särskild hänsyn ska tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. Det ska också tas skälig hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala

företagsbot. Om inte annat följer av 25 eller 26 §§ ska företagsboten fastställas till ett belopp som motsvarar sanktionsvärdet.

Paragrafen innehåller en lägsta respektive högsta nivå för företagsboten. Sanktionsvärdet ska svara mot det mått av klander som kan riktas mot företaget med anledning av den brottslighet som begåtts i utövningen av företagets verksamhet, med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Det finns i allmänhet anledning att se allvarigare på brottslighet som har bedrivits på ett systematiskt sätt och i stor omfattning. Återfall ska beaktas bara i skärpande riktning.<sup>6</sup>

I 36 kap. 25 § brottsbalken regleras hur den förhöjda företagsbotens storlek ska fastställas. Om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor ska företagsboten för ett större företag sättas högre än vad som följer av 24 § (förhöjd företagsbot). Den förhöjda företagsboten ska fastställas till ett belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning. En förhöjd företagsbot får dock högst bestämmas till ett belopp som motsvarar femtio gånger sanktionsvärdet. Med större företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer som motsvarar de kriterier som anges i 1 kap. 3 § första stycket fjärde punkten årsredovisningslagen (1995:1554).

Vidare anges i 36 kap. 26 § brottsbalken förutsättningarna för att sätta ned eller efterge företagsbot. Enligt första stycket i paragrafen får en företagsbot sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 24 och 25 §§, om

1. brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng,
2. företagets ägare eller innehavare döms till påföljd för brottet och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng för honom eller henne,
3. företaget efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,
4. företaget frivilligt har angett brottet, eller
5. det annars finns särskilda skäl för jämkning.

---

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:59 Företagsbot, s. 35 och 62 samt prop. 2018/19:164 Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag, s. 31 f. och 65.



Vidare följer av andra stycket att företagsboten får efterges om det är särskilt påkallat med hänsyn till något förhållande som avses i första stycket.

## Förverkande

Den 8 november 2024 trädde nya regler om förverkande i kraft. De nya reglerna innebär bland annat att förverkanderegleringen i brottsbalken ska vara generellt tillämplig och därmed omfatta även specialstraffrätten oavsett brottets allvar. Enligt tidigare lagstiftning var brottsbalkens regler om förverkande endast tillämpliga om det för det specialstraffrättsliga brottet var föreskrivet fängelse i mer än ett år (tidigare 36 kap. 1 § andra stycket brottsbalken).<sup>7</sup>

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Förverkande är, precis som företagsbot, i de flesta fall en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad sanktion som kan inträda om någon döms för ett brott. Sanktionen utgör inte en påföljd för brott och inte heller en skyldighet att betala skadestånd. Förverkande kan bland annat avse brottsvinster, kostnadsersättning och hjälpmedel.

Förverkande kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att viss i en dom eller ett beslut utpekad egendom förklaras förverkad. Ägaren förlorar genom sakförverkande sin rätt till den ifrågavarande egendomen, som i stället tillfaller staten. Ett värdeförverkande innebär en förpliktelse för den enskilde att prestera en viss mängd egendom till staten, så gott som alltid i form av en skyldighet att betala en viss summa pengar.<sup>8</sup> Förverkandelagstiftningen är egendomsneutral och träffar all typ av egendom om inte något annat tydligt anges.<sup>9</sup>

Enligt 36 kap. 3 § brottsbalken ska vinster från ett brott förverkas (förverkande av brottsvinster). Detsamma gäller egendom som någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör brott (förverkande av kostnadsersättning). I stället för egendom som utgör kostnadsersättning får dess värde förverkas.

---

<sup>7</sup> Prop. 2023/24:144 En ny förverkandelagstiftning.

<sup>8</sup> Prop. 2023/24:144 s. 202.

<sup>9</sup> Prop. 2023/24:144 s. 215.

I 36 kap. 4 § anges att en brottsvinst får förverkas från den som har gjort vinst till följd av brottet. En brottsvinst får även förverkas av den som senare har förvärvat egendomen. Om förvärvaren har betalat skälig ersättning för egendomen får förverkande ske endast om förvärvaren insåg eller borde ha insett egendomens samband med brott.

När det gäller begreppet brottsvinst har det ersatt de tidigare uttrycken ”utbyte av brott” och ”ekonomiska fördelar som uppkommit i utövningen av näringsverksamhet”.

Förverkande av brottsföremål regleras i 36 kap. 10 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse ska egendom som har framställts genom brott, vars användande utgör brott, som någon har tagit befattning med på ett sätt som utgör brott, eller som på annat liknande sätt har varit föremål för brott förverkas. I stället för egendomen får dess värde förverkas.

Vidare får enligt 36 kap. 9 § egendom som har använts som hjälpmedel vid brott förverkas (hjälpmedelsförverkande), om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förverkas.

Förverkande av brottsföremål och hjälpmedelsförverkande får ske från gärningsmannen, någon annan som har medverkat till brottet eller den i vars ställe någon av dessa har varit. Hjälpmedel och brottsföremål får även förverkas från den som senare har förvärvat egendomen. Om förvärvaren har betalat skälig ersättning för egendomen får förverkande dock ske endast om denne insåg eller borde ha insett egendomens samband med brott.

Av 36 kap. 13 § brottsbalken följer att egendom endast får förverkas från den som egendomen tillhör eller som med tillämpning av 14 eller 15 §§ ska anses vara ägare till egendomen. Begränsningen hindrar inte att förverkande sker av penningmedel.

Enligt 36 kap. 20 § brottsbalken ska förverkande inte ske om det är uppenbart oskäligt.

## 8.5.2 Administrativa sanktioner

### Allmänt om administrativa sanktioner

Administrativa sanktioner utgör ett alternativ till kriminalisering. Med sådana sanktioner avser utredningen sanktionsavgifter, vitesföreläggande och vitesförbud. De liknar straff, men klassificeras som administrativa påföljder och bestäms därför i administrativ ordning. De administrativa sanktionerna kan riktas såväl mot fysiska som juridiska personer.

### Vite

Vite har en handlingsdirigerande funktion, är framåtsyftande och syftar till att tvinga fram ett önskat handlande. Genom ett föreläggande med vite blir det möjligt för myndigheten att precisera vilka brister som måste åtgärdas och inom vilken tid. Ett vite ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som är förenat med vitet, 3 § lagen (1986:205) om viten (viteslagen). Vite får också föreläggas som löpande vite. Om föreläggandet innehåller ett förbud, kan det löpande vitet utformas så att vitet ska betalas för varje gång föreskriften överträds (4 § första och andra stycket samma lag). Vite bestäms utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och kan således anpassas till skilda situationer och till olika företags förhållanden. Rätten att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt bemyndigande i en författning. Utredningen har i kapitel 7 närmare redogjort för sina överväganden vad gäller befogenhet för den behöriga myndigheten att utfärda förelägganden och förena dem med viten.

Vite är således en åtgärd genom vilken en förvaltningsmyndighet syftar till att tvinga ett rättssubjekt att rätta sig efter lagstadgade skyldigheter. Vite kan sägas innebära ett sanktionshot som kan realiseras, men genom att följa myndighetens uppmaning kan en part undgå att betala vitesbeloppet.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Halila, Leena, Lankinen, Veronica, Nilsson, Annika, Administrativa sanktionsavgifter – En nordisk komparativ studie, TemaNord 2018:511, s. 51 f.

## Sanktionsavgift

En sanktionsavgift kan definieras som en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. En sanktionsavgift påförs antingen av en förvaltningsmyndighet eller av en domstol. Sanktionsavgifter som påförs av domstolar bestäms ofta efter en ansökan av en tillsynsmyndighet.<sup>11</sup> En administrativ sanktionsavgift är, till skillnad från vite, tillbaka- verkande. Avgiftens handlingsdirigerande effekt uppkommer genom att den är avskräckande och vinsteliminierande. En sanktionsavgift kan därför lämpa sig särskilt för överträdelser som sker inom vinstinriktad näringsverksamhet. Till skillnad från vitessanktionen kan ett företag inte i ett pågående ärende undvika sanktionsavgifter genom att följa en uppmaning från en myndighet, eftersom bestämmelser om sanktionsavgifter inriktar sig på redan inträffade överträdelser.

### 8.5.3 Sanktioner i närliggande lagstiftning

#### Lagen om handel med timmer och trävaror

I timmerförordningen anges att det ska vara förbjudet att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden (artikel 4.1). Timmerförordningen innehåller också en skyldighet för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden att visa tillbörlig aktsamhet och att i detta syfte tillämpa ett system för tillbörlig aktsamhet (artikel 4.2). Bestämmelserna i timmerförordningen avser att förhindra handel med timmer och trävaror som kommer från olaglig avverkning.

Lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror (timmerlagen) kompletterar timmerförordningen (1 §). I timmerlagen finns bland annat bestämmelser om straff (9–10 §§). Enligt 9 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 4.1, jämförd med artikel 2 i timmerförordningen. Straffbestämmelsen omfattar att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör

---

<sup>11</sup> Halila, Leena, Lankinen, Veronica, Nilsson, Annika, Administrativa sanktionsavgifter – En nordisk komparativ studie, TemaNord 2018:511, s. 26.

från sådant timmer på marknaden, om avverkningen skett i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om tillstånd eller godkännande, anmälan eller underrättelse till en myndighet eller föreskriven tidsfrist efter sådan anmälan eller underrättelse, villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande, områdesskydd till skydd för särskilda miljöer eller arter eller tillstånd eller förbud när det gäller export. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller 29 kap. 2 b § miljöbalken (artskyddsbrott och grovt artskyddsbrott), får inte dömas till ansvar enligt paragrafen.

I 10 § anges att den som överträtt ett vitesföreläggande inte får dömas till ansvar enligt lagen för den gärning som omfattas av föreläggandet. Vidare fanns det tidigare i 11 § timmerlagen en bestämmelse om förverkande. Denna upphävdes dock i samband med att den nya förverkandelagstiftningen antogs, eftersom den nya förverkanderegleringen är generellt tillämplig och därmed gäller även inom specialstraffrätten.<sup>12</sup> Lagen innehåller också bland annat bestämmelser om befogenhet för den behöriga myndigheten att meddela förelägganden och förbud samt att förena dessa med vite (6–7 §§).

I förarbetena till timmerlagen framhöll regeringen att det vid valet av sanktion för överträdelse av bestämmelser i timmerförordningen borde beaktas att överträdelse av bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429), som är väsentliga för att upprätthålla den lagens skyddsintresse, är straffsanktionerade samt att timmerförordningen och skogsvårdslagen har ett likartat skyddsintresse. Som exempel nämnde regeringen avverkning i strid med bestämmelser om krav på anmälningsskyldighet, tillstånd eller områdesskydd i 38 § första stycket andra punkten och 38 a § första stycket tredje och fjärde punkten skogsvårdslagen. Vidare framhöll regeringen att gärningarna vid överträdelse av nämnda bestämmelser i skogsvårdslagen och förbudet att släppa ut timmer och trävaror på marknaden i timmerförordningen är likartade i det avseendet att de avser hantering av olagligt avverkat timmer. Regeringen resonerade även kring alternativet med en administrativ sanktionsavgift. Regeringen anförde att en sådan sanktionsavgift är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande och vinsteliminierande, men att den bör knyta an till enkla och lätt konstaterbara fakta. Regeringen bedömde att

---

<sup>12</sup> Prop. 2023/24:144.

ett inte obetydligt arbete skulle kunna komma att krävas för att till exempel bedöma om timret eller trävarorna kommer från olaglig avverkning. Utöver det menade regeringen att ansvar för överträdelser att släppa ut på marknaden inte borde komma i fråga utan en prövning av om det förelegat uppsåt eller oaktsamhet hos den felande i förhållande till överträdelserna och att även en sådan prövning skulle kunna komma att kräva ett inte obetydligt utredningsarbete. Regeringen fann sammantaget att övervägande skäl talade för att överträdelser av förbudet i timmerförordningen att släppa ut timmer eller trävaror som kommer från olaglig avverkning bör leda till straffansvar.

När det gällde kravet i artikel 4.2 i timmerförordningen på att verksamhetsutövare ska tillämpa ett aktsamhetssystem, ansåg regeringen att överträdelser av kravet borde sanktioneras genom vite. Regeringen framhöll att det i ett föreläggande med vite är möjligt att precisera vilka brister i aktsamhetssystemet som verksamhetsutövaren måste åtgärda för att uppfylla de krav på systemet som uppställs i artikel 6 i timmerförordningen, och inom vilken tid. Vidare framhöll regeringen att vitet kan anpassas till den enskilda verksamhetsutövarens förhållanden och på så sätt utgöra en effektiv sanktion.<sup>13</sup>

## Skogsvårdslagen och miljöbalken

Som nämnts i föregående avsnitt finns det i skogsvårdslagen straffsanktionerade bestämmelser om krav på anmälningsskyldighet, tillstånd och områdesskydd som kan aktualiseras vid avverkning. Även miljöbalken innehåller straffsanktionerade bestämmelser som kan aktualiseras vid avverkning.

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten. Av 29 kap. 4 § första stycket g) miljöbalken följer att den som bland annat vidtar en åtgärd utan att först ha gjort en sådan anmälan döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

---

<sup>13</sup> Prop. 2013/14:183 Lag om handel med timmer och trävaror, s. 33 f.

Enligt 29 kap. 8 § miljöbalken döms vidare, till böter eller fängelse i högst två år, den som bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket.

Vidare finns det i miljöbalken bestämmelser om brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 §, med en straffskala på böter eller fängelse i högst två år, och artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § med en straffskala om böter eller fängelse i högst två år. För grovt artskyddsbrott gäller en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

## 8.6 Överväganden vid val av sanktion

### 8.6.1 Kriminalisering

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Regeringen uttalade i propositionen 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde och att kriminalisering inte är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör därför koncentreras till sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på något annat sätt. Vidare uttalade regeringen bland annat att strikt ansvar i princip inte bör förekomma inom straffrätten och att som princip bör inte heller hur lindrig oaktsamhet som helst vara straffbar.<sup>14</sup> Till grund för regeringens uttalande låg följande faktorer som enligt Åklagarutredningen<sup>15</sup> bör föreligga för att en kriminalisering ska framstå som befogad:

1. Ett beteende som kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. Straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

---

<sup>14</sup> Prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande, s. 55.

<sup>15</sup> Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61), s. 111.

Både regeringen och riksdagen har i allt väsentligt ställt sig bakom nämnda kriterier.<sup>16</sup>

### 8.6.2 Alternativ till kriminalisering

De alternativ till en straffrättslig lösning som utredningen har övervägt är sanktionsavgifter och vitesförelägganden.

Regeringen har bland annat behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken. De riktlinjer som regeringen ställde upp behandlades av justitiekottet och antogs av riksdagen.<sup>17</sup> Regeringen har därefter vid flera tillfällen i andra lagstiftningsärenden hänvisat till dessa riktlinjer.<sup>18</sup>

Riktlinjerna innebär bland annat följande:

- Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det finns speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.
- Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella klart avgränsade rättsområden.
- Det ska vara möjligt att förutse hur stor avgiften blir i det enskilda fallet. Konstruktionen kan utformas så att den schablonmässigt motsvarar vinsten vid varje enskild överträdelse.
- Beroende på det aktuella rättsområdets natur ska det prövas om utdömande av sanktionsavgift ska förutsätta uppsåt eller oaktsamhet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rätts-

---

<sup>16</sup> Prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f, rskr. 1994/95:40.

<sup>17</sup> Prop. 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet), bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328.

<sup>18</sup> Se bland annat prop. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag, prop. 1997/98:45 Miljöbalk, prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag, prop. 2007/08:107 Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag och prop. 2021/22:148 En ny växtskyddslag.



säkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

- Beslut om sanktionsavgifter kan överlämnas till ansvariga myndigheter. I vissa fall är det emellertid lämpligt att låta domstolar pröva frågan, detta framför allt om avgiftsskyldigheten är beroende av om överträdelsen skett med uppsåt eller oaktsamhet.

Regeringen uttalade nyligen i ett lagstiftningsärende, efter att ha hänvisat till nämnda förarbeten, att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträdelser som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning.<sup>19</sup>

Administrativa sanktionsavgifter förekommer på flera olika områden och finns exempelvis i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900), djurskyddslagen (2018:1192) och livsmedelslagen (2006:804).

Miljöstraffrättsutredningen<sup>20</sup> har bland annat haft i uppdrag att ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå ändringar i miljöbalken som innebär att miljöstraffavgifter kan påföras även i de fall det krävs närmare utredning för att avgöra om en överträdelse har skett. I direktiven anförs att miljöstraffavgifter av rättssäkerhetsskäl har knutits till lätt konstaterbara fakta, men att miljörätten ofta är tekniskt komplicerad, att det är få överträdelser som är lätta att konstatera och att det i de allra flesta fall krävs utredning från tillsynsmyndighetens sida för att avgöra om en överträdelse har skett. För att möjliggöra att lindrigare sådana överträdelser avkriminaliseras behöver systemet med miljöstraffavgifter utformas på ett annat sätt. En statlig myndighet med relevant expertkunskap skulle till exempel kunna besluta om miljöstraffavgift i de fall det krävs viss utredning för att avgöra om en överträdelse har skett. Uppdraget ska, enligt uppgift, redovisas i början av 2025.

---

<sup>19</sup> Prop. 2021/22:148 s. 131.

<sup>20</sup> Dir. 2022:69 och dir. 2023:139.

## 8.7 Vilka sanktioner överväger andra medlemsstater att införa?

Utredningen har varit i kontakt med bland annat Danmark, Finland och Spanien angående hur dessa länder avser att lösa frågan om sanktioner enligt avskogningsförordningen. Inget av dessa länder har något färdigt förslag på plats utan utredningen har endast kunnat få tillgång till preliminära uppgifter. Utredningen kan konstatera att de olika länderna har olika lösningar på sanktionsfrågan. Detta beror delvis på hur länderna förhåller sig till miljöbrottsdirektivet och genomförandet av detta. Danmark omfattas till exempel inte av miljöbrottsdirektivet, och Finland och Spanien har uppgett att de kommer att genomföra det nya miljöbrottsdirektivet i ett senare sammanhang. Vilken lösning som valts beror dock främst på hur ländernas respektive rättssystem ser ut och hur den nya regleringen måste anpassas för att passa in i det nationella rättssystemet.

I Finland skickades ett utkast till proposition med förslag till lag om avskogning ut på remiss i maj 2024. I utkastet lämnas förslag på både administrativa påföljder i form av bland annat vite, och påföljdsavgifter i form av en överträdelseavgift och en administrativ påföljdsavgift. I förslaget ingår vidare att den behöriga myndigheten, samtidigt som den påför en administrativ påföljdsavgift, ska fatta beslut om uteslutning från offentliga upphandlingsförfaranden och anbudsförfaranden och från tilldelning av stöd, bidrag eller annan offentlig finansiering. Som framgår ovan kommer Finland att hantera det nya miljöbrottsdirektivet i ett senare skede. De krav som ställs i direktivet omfattas således inte av utkastet till proposition. När det gäller straffbestämmelsen är det därför i nuläget inte relevant att använda Finland som jämförelseland i utredningens arbete.

## 8.8 Det krävs bestämmelser om sanktioner

**Utredningens bedömning:** Det bör införas regler om sanktioner mot överträdelser av avskogningsförordningen i den föreslagna kompletteringslagen.

Artikel 3 i avskogningsförordningen innehåller ett förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror och produkter om inte samtliga de i artikeln angivna villkoren är uppfyllda. Utöver det innehåller förordningen också i flera andra artiklar en rad skyldigheter för verksamhetsutövare och handlare. Dessa ska enligt artikel 8 visa tillbörlig aktsamhet innan de handlar med eller släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar dessa. Verksamhetsutövare och handlare ska för att kunna visa tillbörlig aktsamhet samla in viss information, göra riskbedömningar och vidta riskreducerande åtgärder (artiklarna 9–11). De ska vidare för att kunna visa tillbörlig aktsamhet inrätta och upprätthålla ett system för tillbörlig aktsamhet (artikel 12). Vidare finns i artikel 5 regler som gäller för små och medelstora handlare. Dessa handlare ska bland annat ha viss information innan de tillhandahåller relevanta produkter på marknaden. Därutöver finns i artikel 6 vissa skyldigheter för ombud. Bland annat finns ett krav för den verksamhetsutövare som agerar som ombud att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet. Syftet med skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet, och övriga skyldigheter i förordningen, är att minska risken för att produkter som bidragit till avskogning eller skogsförstörelse släpps ut på marknaden, handlas med eller exporteras.

Avskogningsförordningens bestämmelser syftar till att minska avskogning och skogsförstörelse globalt. I artikel 1 i förordningen preciseras att förordningens bestämmelser syftar till att minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, och på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen, samt att minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald.

Avskogning och förlust av biologisk mångfald är ett stort problem globalt. Intresset av ett hållbart skogsbruk som inte leder till avskogning och skogsförstörelse är därmed mycket skyddsvärt.

Enligt artikel 25 i förordningen är medlemsstaterna skyldiga att fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och hand-

lares överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Artikel 3 innehåller också ett antal krav på vad sanktionerna ska innefatta. Vidare ställer artikel 3.2 p) i det nya miljöbrottsdirektivet krav på medlemsstaterna att kriminalisera överträdelser av artikel 3 i förordningen, utom när sådana gärningar avser en försumbar mängd. I direktivet ställs även vissa krav på vad en sådan kriminalisering ska innebära.

I detta sammanhang kan också nämnas det system för bedömning av länder eller delar av länder som inrättas genom avskogningsförordningen (artikel 29). Medlemsstaterna och tredjeländer, eller delar av länderna, ska placeras i någon av riskkategorierna hög, normal eller låg risk, vilket kommer att få betydelse i flera olika avseenden, bland annat när det gäller omfattningen av de kontroller som ska utföras av de behöriga myndigheterna. Riskklassificeringen rör huvudsakligen frågan om produktionen av relevanta råvaror inom landet leder till avskogning eller skogsförstörelse och klassificeringen ska främst baseras på de kriterier som anges i artikel 29.3. Vid klassificeringen får dock kommissionen beakta ett antal ytterligare förhållanden som anges i artikel 29.4. Det rör bland annat enligt artikel 29.4 c) om landet har nationell rätt för att bestraffa en verksamhet som leder till avskogning och skogsförstörelse och i synnerhet om landet tillämpar tillräckligt hårda sanktioner för att beröva lagöverträdarna de fördelar som härrör från avskogning och skogsförstörelse.

Mot denna bakgrund finns det ett behov av att införa sanktioner som motverkar att relevanta råvaror och produkter som bidragit till avskogning eller skogsförstörelse släpps ut på eller handlas med på marknaden eller exporteras. Sanktionerna införs lämpligen i den föreslagna kompletteringslagen.

### 8.8.1 Allmänna utgångspunkter

Sverige är, liksom övriga medlemsstater, skyldig att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av förordningen. Det är i huvudsak upp till varje medlemsstat att utifrån förordningens krav och sina förutsättningar avgöra hur sanktionerna ska utformas.

Avskogningsförordningen innehåller relativt detaljerade och komplexa bestämmelser inom sitt specifika område. Förordningen skiljer sig vidare på många punkter från annan hittillsvarande EU-reglering, särskilt vad gäller de krav som ställs på innehållet i sanktionerna.

I förordningen finns inga uttryckliga krav när det gäller sanktionernas karaktär, det vill säga om dessa ska vara straffrättsliga eller administrativa. Det finns dock flera krav på sanktionernas innehåll. Sett enbart till avskogningsförordningens krav skulle således i och för sig en administrativ lösning vara möjlig.

Det nya miljöbrottsdirektivet innebär dock att det kommer att krävas en straffrättslig reglering, i vart fall vad gäller överträdelser av förbudet i artikel 3 i förordningen, förutom såvitt avser försumbara mängder.

Bestämmelserna om sanktioner i förordningen är till viss del detaljerade och låter sig inte på ett givet sätt inordnas under befintlig svensk reglering och systematik. Vidare stämmer kraven i förordningen inte helt överens med kraven i det nya miljöbrottsdirektivet. När det gäller möjliga lösningar och författningsförslag har en utgångspunkt för utredningen varit att inte lämna författningsförslag som innebär större förändringar av befintlig reglering, om så inte bedöms nödvändigt för att Sverige ska uppfylla de krav på sanktioner som uppställs i förordningen och i det nya miljöbrottsdirektivet såvitt avser artikel 3.

Utredningen har vidare i sitt arbete, i den mån så varit möjligt, beaktat annat relevant pågående utrednings- och lagstiftningsarbete, bland annat Miljöstraffrättsutredningen och det arbete som pågår internt inom Regeringskansliet med att genomföra det nya miljöbrottsdirektivet.

Slutligen är det en given utgångspunkt att ny lagstiftning måste utformas i enlighet med grundläggande fri- och rättigheter. Utöver de krav som uppställs i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet är det nödvändigt att också beakta innehållet i Europakonventionen och EU-stadgan. Det gäller bland annat rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger (*ne bis in idem*) och legalitetsprincipen.

Rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger brukar också benämnas dubbelbestraffningsförbudet. Detta regleras bland annat i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

I denna artikel anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Enligt Europadomstolens praxis omfattar detta även när åtgärder eller sanktioner inte betecknas som straff i nationell rätt, som exempelvis administrativa sanktionsavgifter och viten.

En motsvarande bestämmelse finns i artikel 50 i EU-stadgan. Enligt denna artikel får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

Legalitetsprincipen framgår av artikel 7 i Europakonventionen som stadgar att ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde brott enligt nationell eller internationell rätt. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i artikel 49 i EU-stadgan. Där framgår att ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Legalitetsprincipen kommer vidare till uttryck i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen som anger att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd då den begicks, och i 1 kap. 1 § brottsbalken som anger att brott är en gärning som är beskriven i balken eller i annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet.

Legalitetsprincipen kan sammanfattningsvis uttryckas på det sättet att straff inte bör utdömas utan direkt stöd i skriven lag. Principen kan sägas ha fyra delar.

- Föreskriftskravet: för att ett brott ska föreligga och straff kunna utdömas måste det finnas en föreskrift till stöd för detta.
- Retroaktivitetsförbudet: föreskriften får inte införas eller tillämpas retroaktivt (till nackdel för den tilltalade).
- Analogiförbudet: föreskriften får inte genom analogisk tillämpning (till nackdel för den tilltalade) utsträckas utöver vad ordalydelsen tillåter.

- Obestämdhetsförbudet: föreskriften måste vara i rimlig utsträckning bestämd till sin utformning, dvs. det uppställs vissa krav på begriplighet och precision.<sup>21</sup>

Europakonventionen gäller enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. EU-stadgan blev rättsligt bindande genom att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009.

Vid bedömningen av vad som bör sanktioneras, och hur olika överträdelse av olika skyldigheter bör sanktioneras, har utredningen utgått från följande övergripande utgångspunkter.

- Det är endast de mest allvarliga överträdelse som bör straffsanktioneras. En kriminalisering ska vara motiverad av gärningens allvar (se vidare avsnitt 8.6.1).
- Mindre allvarliga överträdelse, som lämpligen sanktioneras med en bakåtsyftande sanktion, kan sanktioneras med en administrativ sanktionsavgift. En sanktionsavgift bör inte överlappa det straffbara området. Detta med anledning av förbudet mot dubbelbestraffning och för att undvika otydigheter när det gäller omfattningen av det straffbara området. För att det ska vara lämpligt med en sanktionsavgift ska det vidare röra sig om överträdelse som inte kräver allt för omfattande utredning och som typiskt sett begås med uppsåt eller av oaktsamhet (se vidare avsnitt 8.6.2).
- Vite passar för mindre allvarliga överträdelse som går att rätta till genom förelägganden eller förbud vid äventyr av vite.

I efterföljande avsnitt kommer utredningen att gå igenom de olika förpliktelser som kan kräva sanktion enligt avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet och analysera och ta ställning till hur dessa bör sanktioneras.

---

<sup>21</sup> Asp, Petter, Ulväng, Magnus, Jareborg, Nils, Kriminalrättsens grunder, andra upplagan, Iustus förlag, 2013, s. 45 f.

## 8.9 Vilka överträdelser bör sanktioneras och hur?

**Utredningens förslag:** Överträdelser av artikel 3 i avskogningsförordningen bör straffsanktioneras.

Överträdelser av följande förpliktelse bör sanktioneras genom sanktionsavgifter:

1. Skyldigheten i artikel 5.2 för handlare som är små och medelstora företag att endast tillhandahålla relevanta produkter på marknaden om de har den information som krävs enligt 5.3.
2. Skyldigheten för ombud i artikel 6.3 att inte släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem, utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet.
3. Skyldigheten i artikel 12.1 och 12.2 att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över det.
4. Skyldigheten i artikel 13.1 att förvissa sig om att de relevanta råvarorna och produkterna endast har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg.

**Utredningens bedömning:** Övriga överträdelser av avskogningsförordningen bör vara sanktionerade genom vite.

Avskogningsförordningen anger inte vilka överträdelser av förordningens bestämmelser som ska omfattas av nationella sanktioner. Det framgår endast av artikel 25.1 att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och handlares överträdelser av förordningen.

Avskogningsförordningen säger inte heller något om vilken typ av sanktion som medlemsstaterna ska införa. Både administrativa och straffrättsliga sanktioner kan således uppfylla kraven på sanktioner i avskogningsförordningen.



### 8.9.1 Artikel 3 bör straffsanktioneras

En av utgångspunkterna vid val av sanktion är att endast de allvarligaste överträdelserna bör straffsanktioneras. Artikel 3 i förordningen är den centrala förpliktelsen för förordningens tillämpning. Att denna artikel följs är avgörande för att förhindra handeln med produkter som bidrar till avskogning och skogsförstörelse. Förbudet i artikel 3 är avgörande för förordningens genomförande och för att systemet över huvud taget ska fungera. Bestämmelsens centrala vikt för förordningens tillämpning talar således för att överträdelser av artikel 3 ska straffsanktioneras.

Utredningen konstaterar vidare att sanktioner genom vite, med anledning av dess framåsyftande funktioner inte är lämpliga att använda vid överträdelser av förbudet i artikel 3. En administrativ sanktionsavgift är visserligen, liksom en straffsanktion, tillbakaverkande och verkar både avskräckande och vinsteliminierande. Överträdelser av artikel 3 kan dock kräva ett omfattande utredningsarbete exempelvis när det gäller frågan att bedöma om råvaran eller produkten är avskogningsfri, och om den har producerats i enlighet med relevant lagstiftning. En administrativ sanktionsavgift bedöms därmed som mindre lämplig att använda vid sanktionering av överträdelser av förbudet i artikel 3.

Vidare bör vid bedömningen av hur överträdelser mot artikel 3 ska sanktioneras hänsyn tas till hur överträdelser av bestämmelser med likartade syften är sanktionerade. Härvid kan noteras att överträdelser av förbudet i artikel 4 i timmerförordningen är straffsanktionerat genom 9 § timmerlagen. Vidare är avverkning som skett i strid med bland annat krav på anmälningsskyldighet, tillstånd eller områdesskydd straffsanktionerade (38 § första stycket andra punkten och 38 a § första stycket tredje och fjärde punkten skogsvårdslagen). Skyddsintresset är likartat när det gäller avskogningsförordningen och de nämnda straffsanktionerade skyldigheterna. Detta talar för att straffsanktionera överträdelser av förbudet i artikel 3, som är centralt för att upprätthålla förordningens syften.

Det kan vidare noteras att avskogningsförordningen innebär en skärpning av regleringen enligt timmerförordningen, med ett utökat förbud mot visst handlande och mer omfattande skyldigheter för verksamhetsutövare och handlare. Även sanktionsbestämmel-

serna innebär en skärpning jämfört med de krav på sanktioner som uppställdes enligt timmerförordningen. Även detta talar för en straffsanktionering av överträdelser av förbudet i artikel 3.

Dessutom innehåller det nya miljöbrottsdirektivet en skyldighet för medlemsstaterna att införa en straffrättslig reglering av överträdelser av förbudet av artikel 3 i förordningen, förutom såvitt avser försumbara mängder. Detta återspeglar hur allvarligt man från EU:s håll ser på åtgärder som kan leda till avskogning och skogsförstörelse. Vidare anges uttryckligen i artikel 25 i avskogningsförordningen att skyldigheterna att fastställa regler om sanktioner i förordningen gäller utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt miljöbrottsdirektivet. Även om förordningen inte ställer något krav på straffrättslig reglering är medlemsstaterna således skyldiga att införa en straffrättslig reglering med anledning av kraven i det nya miljöbrottsdirektivet.

Mot bakgrund av att en kriminalisering som utgångspunkt är befogad när en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar, och vad som i övrigt anförts ovan, bedömer utredningen att överträdelser av förbudet i artikel 3 bör straffsanktioneras.

### 8.9.2 Sanktionering av övriga överträdelser

Avskogningsförordningens bestämmelser är komplexa och dess specifika krav på vad sanktionerna ska innefatta, samt betydelsen av sanktioner för att Sverige ska bli klassificerat som ett lågriskland, gör enligt utredningens bedömning att det är nödvändigt att överväga att införa ytterligare sanktioner utöver straffsanktioneringen av artikel 3.

En utgångspunkt är som nämndes tidigare att endast de mest allvarliga överträdelserna ska straffsanktioneras. Vidare är inte alltid en kriminalisering det mest effektiva sättet att sanktionera en överträdelse. En administrativ sanktionsavgift, som beslutas av den behöriga myndigheten, kan innebära att det blir både enklare och går snabbare att beivra överträdelser. Vissa överträdelser som i och för sig är relativt allvarliga bör därför i vissa fall sanktioneras genom sanktionsavgifter.

Utredningen har inte identifierat några övriga förpliktelser i avskogningsförordningen där det är motiverat med en straffsank-

tion. De övriga förpliktelser som utredningen har identifierat handlar primärt om att få det administrativa förfarandet kring systemet med tillbörlig aktsamhet att fungera. Detta är visserligen centrala delar av förordningens system för att motverka avskogning och skogsförstörelse, men har ett lägre sanktionsvärde än förpliktelserna i artikel 3; de ligger ett steg längre bort från själva avskogningen eller skogsförstörelsen. Utredningen kommer därför i detta avsnitt analysera frågan om hur övriga förpliktelser i förordningen bör sanktioneras, med utgångspunkten att detta kan ske antingen genom en administrativ sanktionsavgift eller genom vitesförelägganden.

Avskogningsförordningen omfattar ett stort antal förpliktelser av skiftande karaktär. Även de enskilda överträdelsena kan vara av mycket olika karaktär. Det avgörande kravet i förordningen när det gäller överträdelser är att dessa ska sanktioneras. Därutöver ställs vissa krav på sanktionernas innehåll, som ska uppfyllas genom medlemsstaternas genomförande av kravet på sanktioner. Dessa krav är relativt specifika. Meningen med regleringen i artikel 25 i avskogningsförordningen kan dock inte vara att samtliga dessa krav måste vara med i sanktioneringen av samtliga överträdelser. Det måste lämnas ett visst utrymme för medlemsstaterna att anpassa genomförandet av förordningen till de olika överträdelsernas allvar och typ, i enlighet med de enskilda medlemsstaternas rättssystem. Det är därför enligt utredningens mening möjligt att vitesanktionera vissa överträdelser, där detta är mest lämpligt och proportionerligt.

En utgångspunkt är att det måste gå att tydligt särskilja vilka överträdelser som kan föranleda en straffrättslig sanktion respektive vilka som kan föranleda en administrativ sådan.

Vitesförelägganden har, genom sin framåtsyftande och handlingsdirigerande funktion, förutsättningar för att på ett effektivt sätt verka för efterlevnaden av förordningen. Sanktioner genom vite syftar till att tvinga fram ett önskat agerande. Genom ett föreläggande med vite blir det möjligt för myndigheten att precisera vilka brister som måste åtgärdas och inom vilken tid. Detta är en ändamålsenlig lösning för många potentiella överträdelser. Vidare gör viteskonstruktionen det möjligt för verksamhetsutövare och handlare som vill göra rätt att undvika sanktioner. Ett vitesföreläggande kan rikta sig till både fysiska och juridiska personer och vitesbeloppet bestäms utifrån omständigheterna i det enskilda

fallet. Det kan således anpassas till överträdelsens betydelse och den enskilda aktörens förhållanden. Genom ett vitesföreläggande blir det möjligt för den behöriga myndigheten att precisera till exempel vilka brister i systemet för tillbörlig aktsamhet som måste åtgärdas och inom vilken tid. Vite får också föreläggas som löpande vite. Det är däremot inte möjligt att använda vite för att komma till rätta med redan inträffade händelser som inte kan rättas till.

En administrativ sanktionsavgift är en tillbakaverkande sanktion. Den är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande och vinsteliminierande. Sanktionsavgifter har, liksom straff, en repressiv funktion, och används för redan inträffade händelser.

Sanktionsavgifter för vissa förpliktelser i förordningen förutsätter enligt utredningens bedömning att förpliktelserna är tillräckligt tydliga och självständiga i förhållande till förbudet i artikel 3.

Utredningen har i avsnitt 8.6.2 redogjort för de riktlinjer som brukar användas vid bedömningen av när sanktionsavgifter bör användas. Dessa riktlinjer innebär bland annat att de överträdelser som bör bli aktuella för sanktionsavgifter är sådana som typiskt sett begås med uppsåt eller oaktsamhet, är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning och där en kriminalisering inte är befogad med hänsyn till gärningens allvar.

Vitets framåtsyftande funktion gör att det är mindre lämpligt när det gäller vissa överträdelser, medan det för andra överträdelser utgör en lämplig sanktion.

I artikel 25 i förordningen preciseras inte närmare vilka överträdelser som ska sanktioneras. I förordningen finns ett antal artiklar som innebär skyldigheter för verksamhetsutövare, handlare och ombud. Nedan följer en genomgång av de förpliktelser som skulle kunna sanktioneras genom administrativa sanktioner.

### **Skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet**

Enligt artikel 4 i avskogningsförordningen ska verksamhetsutövare och handlare visa tillbörlig aktsamhet innan de släpper ut eller handlar med relevanta produkter eller exporterar dem. Vad tillbörlig aktsamhet omfattar framgår av artiklarna 8–11. Sammanfattningsvis ska verksamhetsutövare och handlare samla in viss information (artikel 9), vidta riskbedömningsåtgärder (artikel 10)

och riskreducerande åtgärder (artikel 11). Syftet med denna reglering är att visa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3.

Eftersom nämnda artiklar är en avgörande del av att uppfylla kraven i artikel 3 finns det en risk att en sanktionsavgift som omfattar dessa skyldigheter, helt eller delvis, skulle överlappa det straffbara området enligt utredningens förslag till straffbestämelse. Detta bör undvikas både med anledning av förbudet mot dubbelbestraffning, och för att undvika otydligheter när det gäller omfattningen av det straffbara området. Utredningen anser därför att det inte bör införas någon sanktionsavgift när det gäller mindre brister i skyldigheterna i dessa artiklar. Det är visserligen möjligt att det kan förekomma situationer där det föreligger brister i förhållande till de skyldigheter som anges i nämnda artiklar, utan att omständigheterna är sådana att det föreligger en överträdelse av förbudet i artikel 3. Enligt utredningens mening bör dock mindre brister när det gäller till exempel informationskravet, riskbedömning och riskreducerande åtgärder kunna sanktioneras genom förelägganden vid vite, för att läka eventuella brister och säkerställa efterlevnaden av förordningen.

### **Skyldigheter för små och medelstora handlare att ha viss information**

Den centrala skyldigheten för handlare som är små och medelstora företag framgår av artikel 5.2 i avskogningsförordningen och innebär att de endast får tillhandahålla relevanta produkter på marknaden om de har viss i artikeln angiven information. Detta omfattar bland annat namn på deras leverantör, referensnummer för förklaring om tillbörlig aktsamhet och namn på det företag de levererat produkten till.

Denna skyldighet är, utan att den är av så central betydelse för förordningens tillämpning att den enligt utredningens bedömning kräver en straffsanktion, av stor vikt eftersom det är den centrala skyldigheten för små och medelstora handlare. Det är vidare i de flesta fall lätt att konstatera om skyldigheten uppfyllts utan mer ingående utredning, antingen finns korrekt information, eller så finns den inte. Överträdelser av denna skyldighet torde typiskt sett begås av uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen anser därmed att skyldigheten i artikel 5.2 bör omfattas av en sanktionsavgift.

### **Skyldigheten för ombud att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet innan utsläppande på marknaden eller export**

I artikel 6 i avskogningsförordningen finns regler om att en verksamhetsutövare eller handlare i vissa fall kan ge ett ombud i uppdrag att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet. I sådana fall förblir verksamhetsutövaren eller handlaren ansvarig för att produkten uppfyller kraven i artikel 3. Det vill säga om kraven i artikel 3 inte uppfylls, så kan verksamhetsutövaren eller handlaren ändå ställas till ansvar för brott mot artikel 3 enligt den straffbestämmelse som föreslås i avsnitt 8.10.

För efterlevnaden av förordningen är det dock av stor vikt att de som agerar som ombud sköter sitt uppdrag och lämnar in korrekta uppgifter. I artikel 6.3 anges även en tydlig skyldighet för den verksamhetsutövare som agerar som ombud. Denne får inte släppa ut eller tillhandahålla produkter eller exportera dem utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet på verksamhetsutövarens vägnar. En brist i förhållande till denna skyldighet kan inte lämpligen läkas med ett framåtsyftande vite. Det är en central skyldighet eftersom den ska säkerställa att produkter inte släpps ut utan att en förklaring om tillbörlig aktsamhet har lämnats in. Det är vidare lätt att konstatera om bestämmelsen har följts – har förklaringen lämnats in eller inte – och en överträdelse av skyldigheten torde typiskt sett begås av uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen bedömer därmed att överträdelser av artikel 6.3 bör omfattas av en sanktionsavgift.

### **Skyldigheten att upprätta och underhålla ett system för tillbörlig aktsamhet**

I artikel 12 i avskogningsförordningen uppställs en skyldighet för verksamhetsutövare och handlare att upprätta och underhålla ett system för tillbörlig aktsamhet. Syftet med att ha ett sådant system är att verksamhetsutövarna och handlarna ska kunna visa tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8. De ska därför inrätta och uppdatera förfaranden och åtgärder som säkerställer att de relevanta produkterna som de släpper ut på eller handlar med på marknaden eller exporterar uppfyller kraven i artikel 3 (artikel 12.1). Systemet ska ses över minst en gång om året och uppdateras vid kännedom om

nya omständigheter som påverkar systemet. Vidare ska dokumentation om uppdateringar i systemet och all dokumentation om tillbörlig aktsamhet bevaras i fem år (artikel 12.2). Stora verksamhetsutövare och handlare ska vidare varje år offentligt rapportera om systemet (artikel 12.3 och 12.4).

Även skyldigheten att ha ett system för tillbörlig aktsamhet har en koppling till artikel 3, på det sättet att syftet med systemet är att verksamhetsutövaren eller handlaren ska kunna visa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Kravet i artikel 12 på att verksamhetsutövare och handlare ska ha ett system är dock inte på samma sätt som skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet i artiklarna 8–11 direkt sammankopplad med frågan om en enskild produkt uppfyller kraven i artikel 3 och därmed omfattas av förbudet och den straffbestämmelse som föreslås i avsnitt 8.10. Enligt utredningens mening kan skyldigheten att ha ett system för tillbörlig aktsamhet särskiljas från förbudet i artikel 3 på ett sådant sätt att det är möjligt att sanktionera brister i förhållande till kravet i artikel 12 genom en sanktionsavgift. Att företagen faktiskt har ett sådant system är vidare av stor betydelse för förordningens efterlevnad.

Skyldigheten att underhålla systemet för tillbörlig aktsamhet omfattar flera olika delar. Systemet ska ses över minst en gång om året och uppdateras vid kännedom om nya omständigheter som kan påverka systemet. Vidare finns ett krav för vissa aktörer att offentligt rapportera om systemet. Enligt utredningens bedömning är den första delen i denna underhållsskyldighet, dvs. skyldigheten att årligen se över systemet, så tydlig och avgränsad att den är lämplig att sanktioneras genom en sanktionsavgift. Denna skyldighet är även av sådan vikt för förordningens tillämpning att det är motiverat att den omfattas av en sanktionsavgift. Skyldigheten att uppdatera systemet vid kännedom om nya uppgifter innefattar dock ett så stort mått av bedömning att det inte lämpar sig för en sanktionsavgift med strikt ansvar. Det är lämpligare att denna skyldighet omfattas av möjligheten för den behöriga myndigheten att, vid vite, förelägga företaget att uppdatera systemet, om brister upptäcks. Även skyldigheten att årligen offentligt rapportera om systemet sanktioneras lämpligen genom möjligheten att vitesförelägga ett företag att göra detta, om så inte har skett.

Överträdelser av skyldigheten att upprätta och årligen se över ett system för tillbörlig aktsamhet torde typiskt sett ske av uppsåt

eller oaktsamhet och vara relativt lätt att konstatera även om en viss utredning sannolikt kan komma att krävas.

När det gäller skyldigheten att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över detta kan den frågan visserligen innehålla ett visst mått av skönsmässig bedömning. Vad gäller frågan om att upprätta ett sådant system framgår av artikel 12.1 att detta innebär ett krav på att inrätta förfaranden och åtgärder som säkerställer att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Det krävs således någon form av dokumentation av vilka förfaranden och åtgärder som företaget vidtar för att säkerställa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3. När det gäller frågan om vad som kan krävas för att anses ha sett över systemet torde någon form av dokumenterad genomgång av befintliga förfaranden och åtgärder i form av exempelvis analyser av behovet av förändringar krävas. Den behöriga myndigheten kan inte ställa för höga krav på vad som kan krävas för att en verksamhetsutövare ska anses ha ett system eller att denne ska anses ha sett över systemet.

Även överträdelser av skyldigheten att upprätta och årligen se över ett system för tillbörlig aktsamhet bör således sanktioneras genom en administrativ sanktionsavgift. Skyldigheten att uppdatera systemet vid kännedom om nya omständigheter som påverkar det, och skyldigheten att offentligt rapportera om systemet, bör sanktioneras genom vite.

### **Skyldigheter vid användande av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet**

Även artikel 13 i avskogningsförordningen är av betydelse för efterlevnaden av förordningen. Av denna artikel framgår när en verksamhetsutövare eller handlare får tillämpa förenklade krav på tillbörlig aktsamhet. I sådana fall undantas företaget från skyldigheten enligt artiklarna 10 och 11 att vidta riskbedömning och riskreducerande åtgärder. För att ett företag ska få använda sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet ska det göra en bedömning av den relevanta leveranskedjans komplexitet och risken för kringgående av förordningen eller risken för blandning med relevanta produkter av okänt ursprung eller med ursprung i högriskländer eller normalriskländer eller delar därav, för att förvissa sig om att alla relevanta råvaror och produkter har producerats i länder eller



delar av länder med låg riskklassificering enligt artikel 29 i förordningen. Om ett företag använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet ska det, på begäran, ge den behöriga myndigheten tillgång till relevant dokumentation som visar att det finns en försumbar risk för kringgående av förordningen eller för blandning med produkter av okänt ursprung eller med ursprung i högriskländer eller normalriskländer eller delar därav.

Detta är en viktig förpliktelse för förordningens efterlevnad eftersom den reglerar ett undantag från huvudregeln när det gäller skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet. En sanktionsavgift är därför motiverad i detta fall med anledning av att denna sanktionsform är både bakåtsyftande och avskräckande.

Företaget ska kunna visa att det har haft rätt att använda sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet. För att få använda de förenklade kraven ska företaget ha gjort de bedömningar som framgår av artikel 13. Det som bör sanktioneras är således kravet i artikel 13 att verksamhetsutövaren eller handlaren ska ha förvissat sig om att de aktuella produkterna endast har sitt ursprung i lågriskländer.

Att avgöra om de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet får tillämpas eller inte kan visserligen kräva viss utredning och omfattar delvis bedömningsfrågor. Skyldigheten är dock ändå enligt utredningens uppfattning så tydlig att den kan sanktioneras genom en sanktionsavgift.

Utredningen noterar vidare att brister i förhållande till skyldigheten i artikel 13 typiskt sett torde begås av uppsåt eller oaktsamhet. Även åsidosättande av bedömningskyldigheten i artikel 13.1 ska därmed sanktioneras genom en sanktionsavgift. Skyldigheten i artikel 13.2 att vidarebefordra relevant information till den behöriga myndigheten sanktioneras lämpligen genom vite.

## Sammanfattning

Utredningen har således identifierat följande förpliktelser som lämpliga att sanktioneras genom sanktionsavgifter.

1. Skyldigheten i artikel 5.2 för handlare som är små och medelstora företag att endast tillhandahålla relevanta produkter på marknaden om de har den information som krävs enligt artikel 5.3.

2. Skyldigheten för ombud i artikel 6.3 att inte släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem, utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet.
3. Skyldigheten i artikel 12.1 och 12.2 att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över det.
4. Skyldigheten i artikel 13.1 att förvissa sig om att de relevanta råvarorna och produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg.

För övriga överträdelse föreslår utredningen inte några sanktionsavgifter. Det innebär dock inte att den behöriga myndigheten saknar möjlighet att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad av övriga skyldigheter enligt avskogningsförordningen. Den behöriga myndigheten har möjlighet att utfärda förelägganden och förbud samt att förena dessa med vite i de fall myndigheten bedömer att det behövs (se avsnitt 7.4).

De skyldigheter som utredningen har identifierat som möjliga och lämpliga att sanktionera med vite är bland annat följande. Skyldigheten i artikel 6.2 för ombud att på begäran lämna en kopia på fullmakten till de behöriga myndigheterna. Skyldigheten i artikel 12.2 att uppdatera systemet vid kännedom om nya omständigheter som påverkar det, och skyldigheten i artikel 12.3 att årligen offentligt rapportera om sitt system, samt kravet på vad denna rapportering ska innehålla, vilket framgår av artikel 12.4. Skyldigheten enligt artikel 13.2 att vidarebefordra relevant information. Vidare bör den behöriga myndigheten vid vite kunna förelägga verksamhetsutövare och handlare att åtgärda mindre brister när det gäller till exempel systemet för tillbörlig aktsamhet, informationskravet, riskbedömningen och riskreducerande åtgärder om bristerna inte är sådana att de aktualiserar straff eller utdömande av sanktionsavgift. Dessa skyldigheter rör frågor av mer administrativ karaktär som passar för en vitessanktionering med hänsyn till bland annat den möjlighet till precisering av vilka åtgärder som behöver vidtas som ett föreläggande vid vite ger. Det rör sig vidare om skyldigheter som typiskt sett kan rättas till av en verksamhetsutövare utan att det är påkallat med straff eller sanktionsavgift. Utredningen konstaterar vidare att ett förbud mot att utöva viss verksamhet kan förenas med vite.

Utredningen är medveten om att det pågår annat arbete inom Regeringskansliet för att anpassa svensk rätt till bland annat det nya miljöbrottsdirektivet och bestämmelser om sanktioner i annan EU-lagstiftning. Vidare har, bland annat inom ramen för Miljöstraffrättsutredningen, arbete pågått när det gäller frågan om vilken typ av överträdelser som bör kunna sanktioneras genom sanktionsavgifter. Utfallet av detta arbete kan innebära förändringar i närliggande lagstiftning i fråga om sanktioner och förändringar i synen på hur och under vilka omständigheter administrativa sanktioner bör användas. Utredningen har i sitt arbete utgått från det nuvarande systemet, men vill ändå uppmärksamma att det samtidigt pågått andra utredningar och annat arbete som behöver beaktas i det fortsatta arbetet med utredningens förslag.

## 8.10 Sanktionering av artikel 3

**Utredningens förslag:** För brott mot EU:s avskogningsförordning döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror eller relevanta produkter om de inte

1. är avskogningsfria,
2. omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet, och
3. har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet i fråga om
  - a) tillstånd eller godkännande,
  - b) anmälan eller underrättelse till myndighet eller föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse,
  - c) villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
  - d) bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter,
  - e) tillstånd eller förbud när det gäller export, eller
  - f) krav på samråd med urfolk.

För grovt brott mot EU:s avskogningsförordning döms till fängelse i lägst sex månader och högst åtta år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utförts

systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art, särskilt om det har påverkat eller kunnat påverka ett skyddat område.

Om gärningen är ringa ska det inte dömas till ansvar.

För försök till uppsåtligt grovt brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Hänvisningar till avskogningsförordningen i straffbestämmelserna ska vara statiska.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken ska det inte dömas till ansvar enligt straffbestämmelsen i kompletteringslagen.

**Utredningens bedömning:** Sanktioneringen av artikel 3 ska ske genom en straffrättslig reglering i enlighet med kraven i det nya miljöbrottsdirektivet.

Det behövs inte någon särskild reglering av försvårande och förmildrande omständigheter.

### 8.10.1 Förhållandet mellan avskogningsförordningen och miljöbrottsdirektivet

I det nya miljöbrottsdirektivet ställs krav på en kriminalisering av artikel 3 i avskogningsförordningen och vissa krav på vad denna kriminalisering ska innehålla. Det finns miniminivåer för de böter som ska komma i fråga för juridiska personer, antingen minst fem procent av den juridiska personens totala globala omsättning eller 40 miljoner euro (se avsnitt 8.3.3). Samtidigt ställs i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen vissa specifika krav på innehållet i sanktionerna mot överträdelser av förordningen. Kravet på böter i förordningen ska säkerställa att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från deras överträdelser och kravet på ett högsta belopp för böter är minst fyra procent av den totala årsomsättningen i unionen för året före bötesbeslutet. De två olika EU-rättsakterna omfattar således olika krav på sanktionering av samma reglering som inte går att förena med varandra vid ett svenskt genomförande. Delar av dessa krav är dessutom inte förenliga med Sveriges straff-

rättsliga system eftersom vi saknar straff som fastställs utifrån ett företags vinst.

Enligt artikel 25.1 i avskogningsförordningen ska skyldigheterna i artikeln att fastställa sanktioner gälla utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt miljöbrottsdirektivet. Frågan är vad hänvisningen till miljöbrottsdirektivet egentligen betyder. Hänvisningen kan antingen betyda att sanktioneringen av artikel 3 i förordningen ska ske i enlighet med direktivets krav på vad en straffrättslig sanktionering ska innehålla, som är relativt ingående, eller att hänsyn måste tas till både kraven i miljöbrottsdirektivet och avskogningsförordningen vid sanktioneringen av artikel 3.

Artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen har ett bredare tillämpningsområde än endast artikel 3 och kräver inte uttryckligen en straffrättslig reglering. Det nya miljöbrottsdirektivet reglerar just den straffrättsliga regleringen av överträdelse av vissa EU-rättsliga bestämmelser, bland annat överträdelse av artikel 3 i avskogningsförordningen. Direktivet innebär ett krav på en straffrättslig reglering och ställer vissa detaljerade krav på den straffrättsliga regleringens innehåll. Det utgör en samlad reglering av unionens miljöstraffrätt. Det har också tillkommit i tiden efter avskogningsförordningen.

Hänvisningen i artikel 25 görs visserligen till det gamla miljöbrottsdirektivet. Det nya miljöbrottsdirektivet hade ännu inte antagits när avskogningsförordningen antogs varför det inte var möjligt att i förordningen hänvisa till det nya miljöbrottsdirektivet. Med hänsyn till detta, till att det nya miljöbrottsdirektivet nu har antagits och ersatt det gamla direktivet och till att det i det nya direktivet finns ett uttryckligt krav på en straffrättslig sanktionering av artikel 3 i avskogningsförordningen, bör hänsyn vid genomförandet av avskogningsförordningen tas till det nya miljöbrottsdirektivets krav.

Enligt utredningens mening bör regleringen i avskogningsförordningen och miljöbrottsdirektivet tolkas så att sanktioneringen av artikel 3 i förordningen ska ske i enlighet med kraven i det nya miljöbrottsdirektivet. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att en sanktionering av en och samma bestämmelse ska regleras genom två olika EU-rättsakter, som dessutom delvis ställer upp motstridiga krav på vad sanktionerna ska innehålla. Vid en sammantagen bedömning bör mot denna bakgrund det nya miljöbrotts-

direktivet ha företräde just när det gäller frågan om hur artikel 3 i avskogningsförordningen ska sanktioneras. Utredningens förslag på sanktionering av artikel 3 i förordningen utgår således från de krav som finns i det nya miljöbrottsdirektivet.

Detta innebär att kraven i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen på böter som är vinsteliminierande och som, för juridiska personer, omfattar ett högsta belopp om minst fyra procent av årsomsättningen inom unionen inte återfinns i den straffrättsliga regleringen av överträdelse av artikel 3. Utredningen menar alltså att dessa krav inte behöver ingå i sanktioneringen av artikel 3, eftersom sanktioneringen av den bestämmelsen ska genomföras i enlighet med det nya miljöbrottsdirektivet. Däremot uppfattar utredningen att kraven i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen i viss omfattning gäller vid sanktioneringen av övriga skyldigheter enligt förordningen, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 8.11.

### Alternativ utformning

Det är enligt utredningens mening olyckligt att två olika EUrättsakter innehåller reglering om sanktionering av samma bestämmelser. Detta faktum gör att det är osäkert hur kommissionen och EU-domstolen skulle se på denna fråga. Om regeringen mot denna bakgrund, till skillnad från utredningen, skulle göra bedömningen att Sverige, för att genomföra de stränga krav på innehållet i sanktionerna som avskogningsförordningen uppställer och inte riskera en högre riskklassificering, även bör införa kravet på vinsteliminierande böter och ett högsta bötesbelopp på en viss procent i sanktioneringen av artikel 3, har utredningen tittat på hur detta skulle kunna ske och identifierat två olika sätt att göra detta.

Ett möjligt sätt att uppnå förenlighet med beräkningsmetoderna är att skapa ett undantag i systemet för företagsbot. Bestämmelserna om fastställande av företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken skulle då kunna användas för vissa fall av överträdelse av artikel 3 (brott av normalgraden) och avskogningsförordningens beräkningsmetod för andra fall (grovt brott). Detta skulle exempelvis kunna ske genom att i den föreslagna kompletteringslagen införa en bestämmelse om en annan beräkningsmetod för företagsboten i sådana fall, som då också behöver säkerställa att den metod som

leder till den högsta företagsboten ska användas i dessa situationer. Beräkningsmetoden skulle även kunna innefatta krav på att beloppet ska motsvara vinsten, om den kan beräknas. Utredningen ser dock att det skulle vara förenat med svårigheter att utforma en sådan bestämmelse. Vidare har det under utredningens arbete framförts synpunkter på att en sådan bestämmelse skulle kunna medföra ett stort ingrepp i det svenska företagsbotssystemet och att detta därför inte är en lämplig lösning.

Den andra möjligheten som utredningen har identifierat är att, utöver den straffrättsliga regleringen av artikel 3 i avskogningsförordningen, även införa en särskild avgift för överträdelser av denna artikel. Denna särskilda avgift skulle då kunna utgå från den vinst som överträdelsen har medfört, om denna går att fastställa, och ha en övre gräns på fyra procent av årsomsättningen inom unionen. Ett exempel på en sådan särskild avgift, som gäller utöver en straffrättslig reglering av samma handlande, är den särskilda avgift som finns i utlänningslagen (2005:716).

Kapitel 20 i utlänningslagen innehåller bestämmelser om straff med mera. Enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen ska den som uppsåtligt eller av oaksamhet har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd, dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år. I 20 kap. 12 § första stycket utlänningslagen finns vidare bestämmelser om en särskild avgift för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Av paragrafen följer att en fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, ska betala en särskild avgift om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. I bestämmelsen anges också, i andra stycket, under vilka förutsättningar en särskild avgift inte ska betalas. Avgiften är schabloniserad.

Enligt 20 kap. 13 § utlänningslagen prövar allmän domstol, efter ansökan, om särskild avgift ska tas ut enligt 12 §. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Avgiften får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde. Den särskilda avgiften skiljer således från de administrativa sank-

tionsavgifter som utredningen beskriver i avsnitt 8.11 på så sätt att de beslutas av allmän domstol efter ansökan och utredning av allmän åklagare.

Högsta domstolen har i NJA 2016 s. 994 prövat denna särskilda avgift och funnit att det, om en sådan särskild avgift tas ut, i regel finns skäl att efterge företagsbot, även om det inte kan utslutas att det finns enskilda fall där avgiften framstår som en otillräcklig reaktion. I domen framhöll Högsta domstolen vidare att det i och för sig inte finns några principiella hinder mot att ålägga företagsbot vid sidan av en sanktionsavgift och att den särskilda avgiften är avpassad speciellt för sådana lagöverträdelser som var föremål för prövning, att ha en utlänning anställd trots att denne saknat arbetstillstånd. Högsta domstolen anförde dock vidare, med hänvisning till rättsfallet NJA 2015 s. 885, att de båda sanktionerna i allt väsentligt har samma ändamål, vilket allmänt sett talar emot att tillämpa dem samtidigt.

En fördel med att införa en avgift med förlaga i utlänningslagen är att den möjliggör en tydlig bestämmelse som uppfyller kravet på vinsteliminering och på ett högsta bötesbelopp om minst fyra procent av årsomsättningen. Detta kan vidare påverka bedömningen av om Sverige har infört tillräckligt hårda sanktioner enligt avskogningsförordningen, och därmed påverka Sveriges riskklassificering i positiv riktning. Det är vidare ett sätt att koppla dessa stränga sanktionskrav till de mest allvarliga överträdelserna, dvs. överträdelser av artikel 3.

Även om Högsta domstolen har godtagit ordningen som gäller enligt utlänningslagen, med ett straff och en särskild avgift som gäller för samma handlande, anser dock utredningen att det är olämpligt att införa dubbla sanktioner för samma gärning, vilket skulle vara fallet om en särskild avgift skulle införas utöver den straffrättsliga regleringen av artikel 3.

Med hänsyn till komplexiteten i artikel 3 i avskogningsförordningen synes det enligt utredningens mening inte vara lämpligt att införa en sanktionsavgift kopplad till denna bestämmelse som utgår från strikt ansvar. Avskogningsförordningen säger inget när det gäller frågan om vilka subjektiva rekvisit som ska gälla vid överträdelser enligt förordningen. I förordningen anges inte något särskilt krav i fråga om uppsåt, oaktsamhet eller strikt ansvar. Avsaknaden av skrivningar om subjektiva rekvisit kan dock enligt



utredningens uppfattning inte tolkas som att avskogningsförordningen ställer krav på strikt ansvar. Om en sådan ordning varit avsedd borde det ha framgått tydligt av förordningen. Avskogningsförordningen lämnar således frågan om subjektiva rekvisit öppna. Eftersom kravet på fyra procent endast är en maxgräns, bör vidare en differentiering av avgiften vara möjlig, eftersom maxgränsen endast är avsedd för de allvarligaste överträdelserna.

Med det sagt så finns det exempel på särskilda avgifter i bland annat konkurrenslagen (2008:579) och marknadsföringslagen (2008:486) som skulle kunna användas som modell för den närmare utformningen av en sådan särskild avgift. Konkurrensverket får enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen besluta att ett företag ska betala en särskild avgift (konkurrensskadeavgift) för vissa överträdelser. Avgiften får enligt 3 kap. 6 § samma lag inte överskrida tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår.

Vidare gäller enligt 29 § marknadsföringslagen att en näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om denne brutit mot vissa bestämmelser. Avgiften ska enligt 31 § samma lag fastställas till lägst tio tusen kronor och högst fyra procent av näringsidkarens omsättning. I 32 § samma lag anges vilka hänsyn som ska tas vid fastställandet av marknadsstörningsavgiften, det rör bland annat överträdelsens allvar, tidigare överträdelser och, i den utsträckning det framgår, den vinst som näringsidkaren har gjort eller förlust som undvikits genom överträdelserna. Denna avgift prövas av patent- och marknadsdomstolen på talan av konsumentombudsmannen (46 a och 48 §§).

Därutöver kan sanktionsavgifterna i lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning tjäna som ett exempel på en sanktionsavgift som innehåller ett vinsteliminierande element. I denna lag finns regler om sanktionsavgifter för överträdelser av vissa förbud med angivande av vissa alternativa grunder för fastställandet av avgiften. Bland annat anges i 5 kap. 6 § samma lag att sanktionsavgiften, för en juridisk person, ska fastställas till det högsta av ett belopp om 15 miljoner euro, 15 procent av omsättningen föregående räkenskapsår, eller tre gånger den vinst som den juridiska personen, eller någon annan, har gjort till följd av regelöverträdelserna, om beloppet går att fastställa. För fysiska personer gäller att sanktionsavgiften ska fastställas till högst ett belopp om 5 miljoner euro eller tre gånger den

vinst som den fysiska personen, eller någon annan, har gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa. Det är Finansinspektionen som beslutar om denna avgift.

Utredningen vill framhålla vikten av att en eventuell ordning med en straffbestämmelse och en särskild avgift som båda syftar till att omfatta samma handlande måste utformas på ett sätt som förhindrar risken för dubbelbestraffning. Om en sådan ordning skulle införas och ett företag döms i enlighet med den föreslagna straffbestämmelsen, bör inte även en särskild avgift för överträdelser av artikel 3 beslutas, och vice versa. Utredningen anser vidare att en sådan särskild avgift i sådana fall bör hanteras i enlighet med regleringen i utlänningslagen, dvs. prövas av domstol på talan av åklagare, eller eventuellt på talan av den behöriga myndigheten.

### 8.10.2 Den brottsliga gärningen

Förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen innehåller flera olika delar som samtliga ska vara uppfyllda för att det ska vara tillåtet att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror och produkter. Råvarorna och produkterna ska vara avskogningsfria, ha producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet och omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Om kriminalisering väljs som sanktion ställs vissa särskilda rättssäkerhetskrav på hur detta genomförs. Legalitetsprincipen är en grundläggande princip vid kriminalisering. Denna princip kommer till uttryck bland annat i artikel 7 i Europakonventionen, artikel 49 i EU-stadgan, 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen och 1 kap. 1 § brottsbalken. Som utredningen redogjort för i avsnitt 8.8.1 innebär denna princip att straff inte bör utdömas utan direkt stöd i skriven lag. Principen kan sägas ha fyra delar, varav den sista delen, obestämdhetsförbudet, är av särskilt intresse när det gäller kriminalisering av en bestämmelse som framgår av en EU-rättsakt. Enligt obestämdhetsförbudet måste en föreskrift vara i rimlig utsträckning bestämd till sin utformning, vilket innebär att det uppställs vissa krav på begriplighet och precision.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Asp, Petter, Ulväng, Magnus, Jareborg, Nils, Kriminalrättens grunder, andra upplagan, Lustus förlag, 2013, s. 45 f.

Obestämthetsförbudet kan sägas innebära att en straffbestämmelse måste vara så tydlig att det framgår för den enskilde vad denne ska göra för att inte göra sig skyldig till en straffbar gärning och att en påföljd blir möjlig att förutse. Detta framhålls även i Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI)) punkt K som anger följande:

I enlighet med rättssäkerhetskravet (lex certa) ska delarna i en straffbar gärning formuleras noggrant för att säkerställa förutsägbarheten vad gäller dess tillämpning, omfattning och innebörd.

Vidare kan noteras att Europadomstolen har tolkat kravet i artikel 7 i Europakonventionen som att ett brott måste vara klart definierat i lagen. I målet Puhk v. Estland<sup>23</sup> uttalade domstolen att detta krav är tillgodosett när individen kan veta från lydelsen av den relevanta bestämmelsen, och vid behov, tolkning av den, vilka handlingar och underlåtenhet som kommer att göra honom straffrättsligt ansvarig.<sup>24</sup>

En kriminalisering ställer således av rättssäkerhetsskäl särskilda krav på tydlighet och förutsägbarhet. Dessa krav medför att en straffsanktionering av förbudet i artikel 3 är problematisk. Det är inte helt lätt att tydliggöra vad som utgör det straffbara området när det gäller hänvisningen till relevant lagstiftning. Begreppet relevant lagstiftning har en bred definition i förordningen. Vad begreppet faktiskt omfattar kommer vidare att variera beroende på vilket land den relevanta råvaran kommer från. Dessa omständigheter är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utredningens utgångspunkt är att så långt som det är möjligt utforma en självständig och klart avgränsad straffbestämmelse med en fullständig gärningsbeskrivning utifrån de högt ställda krav på tydlighet, förutsebarhet och rättssäkerhet som en straffbestämmelse behöver leva upp till. En sådan utformning gör det tydligare vad som utgör ett straffbart handlande. Utredningen ser dock att det inte är möjligt att kriminalisera överträdelser av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen med en straffbestämmelse som uttömmande beskriver den brottsliga gärningen.

---

<sup>23</sup> 55103/00, 10 februari 2004, p. 25.

<sup>24</sup> "[...] this requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him criminally liable."

Ett blankettstraffbud innebär att straffbudet inte innehåller en fullständig beskrivning av den gärning som kriminaliseras, utan i stället stadgar att den som överträder andra normer ska dömas till straff. Bestämmelser som blankettstraffbudet hänvisar till kan finnas både inom den aktuella lagstiftningen och i annan författning. Enligt utredningens mening vore det inte lämpligt att utforma straffbestämmelsen som ett rent blankettstraffbud. Legalitetsprincipen och dess förutsebarhetskrav innebär ett krav på att det ska vara tydligt för den enskilde vilka regler den har att följa och vad den ska göra för att inte begå en brottslig gärning. Som framgår ovan är detta en grundläggande princip som gäller vid all kriminalisering. Att endast hänvisa till artikel 3 skulle därför innebära en allt för stor otydlighet i förhållande till kravet på förutsebarhet eftersom det skulle medföra för stora svårigheter att utröna vad som är den brottsliga gärningen. Däremot ser utredningen att det är nödvändigt att till viss del hänvisa till de bestämmelser som ska omfattas av straffbestämmelsen. Det går således inte att helt undvika ett blankettstraffbud.

Artikel 3 i avskogningsförordningen innebär att det är förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla relevanta råvaror och produkter på marknaden, eller exportera dem från unionen, om inte samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) De är avskogningsfria.
- b) De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- c) De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Avskogningsförordningen är uppbyggd på så sätt att flera bestämmelser i förordningen måste läsas för att innehållet i artikel 3 ska bli tydligt. Vidare är även viss nationell lagstiftning relevant. Begreppet avskogningsfri i artikel 3 a) i förordningen hänför sig till definitionen av avskogningsfri i artikel 2.13 i förordningen. För att vid en prövning avgöra om en råvara eller produkt är avskogningsfri, behöver man beakta vilket markområde den aktuella råvaran kommer ifrån utifrån tillgänglig geolokalisering och relevanta förhållanden på platsen. Utredningen har i kapitel 5 redogjort för de olika definitionerna i förordningen som rör avskogning och skogsförstörelse samt beskrivit vad detta närmare innebär eller kan inne-

bära i en svensk kontext när det gäller produktion av trä och uppfödning av nötkreatur. Enligt utredningens bedömning är det varken rimligt eller möjligt att göra närmare preciseringar i dessa avseenden i den föreslagna straffbestämmelsen.

Artikel 2.40 i förordningen, till vilken artikel 3 b) hänför sig genom uttrycket relevant lagstiftning i produktionslandet, innehåller ett stort antal områden inom vilka bestämmelser i produktionslandet ska beaktas vid ställningstagande till om villkoren för utsläppande, tillhandahållande eller export i artikel 3 är uppfyllda. Således anges i artikel 2.40 att relevant lagstiftning i produktionslandet utgörs av de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om

- a) markrättigheter,
- b) miljöskydd,
- c) skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvara,
- d) tredje parts rättigheter,
- e) arbetstagares rättigheter,
- f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt,
- g) principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke, inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, och
- h) skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser.

Utifrån innebörden av artikel 3 b) ser utredningen inte att det är ändamålsenligt, eller ens möjligt, att i straffbestämmelsen uttömmande beskriva den brottsliga gärningen.

Samma problematik som uppstår vid en kriminalisering av artikel 3 i avskogningsförordningen förelåg även vid anpassningen av svensk rätt till timmerförordningen.

I timmerförordningen anges i artikel 2 h) som tillämplig lagstiftning den gällande lagstiftningen i avverkningslandet i fråga om

- rätt till avverkning av timmer inom lagliga i vederbörlig ordning offentliggjorda gränser,

- betalning för avverkningsrätter och timmer, inklusive avgifter för avverkning av timmer,
- avverkning av timmer, inklusive miljö- och skogslagstiftningen inklusive skogsförvaltning och bevarande av den biologiska mångfalden som är direkt relaterade till avverkning av timmer,
- tredje parts rättigheter avseende sådan användning och besittningsrätt som påverkas av avverkning av timmer, och
- handel och tullar i den mån skogsbrukssektorn berörs.

I förarbetena till timmerlagen gjorde regeringen bedömningen att det i den nationella straffbestämmelsen närmare borde preciseras vilka bestämmelser i avverkningslandet som ska beaktas vid bedömningen av om avverkningslandet är att anse som olaglig.<sup>25</sup> Skälet för detta var de krav på tydlighet, förutsägbarhet och avgränsning som av rättssäkerhetsskäl bör ställas på en bestämmelse som innebär att ett visst handlingssätt kriminaliseras. I timmerlagen preciseras därför i straffbestämmelsen att de bestämmelser i avverkningslandet som avses är bestämmelser i fråga om

1. tillstånd eller godkännande,
2. anmälan eller underrättelse till myndighet eller föreskriven tidsfrist efter sådan anmälan eller underrättelse,
3. villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
4. områdesskydd till skydd för särskilda miljöer eller arter, eller
5. tillstånd eller förbud när det gäller export.

Vidare anförde regeringen i nämnda lagstiftningsärende att den diskrepans som kan föreligga mellan artikel 2 h) i timmerförordningen och nu beskrivna preciseringar får godtas utifrån de krav på bestämmelsens tydlighet och förutsebarhet som måste ställas. Utredningen gör samma bedömning när det gäller avskogningsförordningen och anser därför att de bestämmelser i produktionslandet som avses i artikel 3 b) och 2.40 i avskogningsförordningen på motsvarande sätt bör preciseras närmare i kompletteringslagen.

---

<sup>25</sup> Prop. 2013/14:183 s. 35 f.

Begreppet relevant lagstiftning enligt avskogningsförordningen är mer omfattande än begreppet tillämplig lagstiftning enligt timmerförordningen. Utredningen har dock utgått från de preciseringar som gjordes vid införandet av timmerförordningen, med vissa justeringar. Vid formuleringen av de preciseringar som krävs för att tydliggöra kraven enligt avskogningsförordningen bör hänsyn tas till avskogningsförordningens syfte, formuleringarna i artikel 2.40 och de ovan angivna kraven på tydlighet och förutsebarhet. Mot denna bakgrund anser utredningen att den mest centrala lagstiftningen kan formuleras i följande punkter.

*1. Tillstånd eller godkännande:*

I Sverige görs, om tillstånd krävs för åtgärden, en ansökan till ansvarig myndighet som bedömer ansökan i relation till gällande regler för åtgärden. Om tillstånd eller godkännande av något slag krävs enligt den relevanta lagstiftningen i produktionslandet, torde detta omfattas av en sådan formulering.

*2. Anmälan eller underrättelse till myndighet eller föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse:*

Detta omfattar exempelvis krav på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller krav på anmälan innan avverkning enligt skogs-  
vårdslagstiftningen. Om någon sådan anmälan krävs enligt relevant lagstiftning i ett annat land, torde detta omfattas av en sådan formulering.

*3. Villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande:*

En myndighet kan exempelvis villkora tillstånd för avverkning eller annan åtgärd, till exempel med anledning av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Med beslut om godkännande menas bland annat sådana försiktighetsmått som kan beslutas om med anledning av en avverkningsanmälan eller en annan anmälningspliktig åtgärd. Liknande lagstiftning kan även finnas i andra länder.

*4. Bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter:*

Detta kan röra olika typer av områdesskydd och även artskydd. I Sverige kan ansvarig myndighet fatta beslut om skydd för ett visst område för att bevara natur eller kulturmiljö. Normalt innebär ett sådant beslut att avverkning eller andra åtgärder som är kopplade

till avverkning inte får utföras inom området eller ska utföras i enlighet med villkor i föreskrifter eller beslut.

5. *Tillstånd eller förbud när det gäller export:*

Här avses tillstånd eller förbud när det gäller export av relevanta råvaror och produkter. Exempelvis kan det i vissa länder föreligga förbud mot, eller krav på tillstånd för, export. Det får anses strida mot avskogningsförordningen om ett sådant förbud överträds eller export sker utan sådant tillstånd.

6. *Krav på samråd med urfolk:*

För svensk del rör det exempelvis kravet på samråd innan avverkning inom renskötselns åretruntmarker i 20 § skogsvårdslagen. I andra länder kan det finnas andra skyldigheter för en producent av en råvara att på olika sätt samråda med urfolk i samband med produktion av en råvara. De krav som kan omfattas av denna punkt måste ha kommit till uttryck i den nationella lagstiftningen i produktionslandet och det måste röra sig om hänsyn som ska tas av råvaruproducenten, inte om skyldigheter för stater i förhållande till urfolk.

Utredningen har även särskilt övervägt att införa en punkt som förhåller sig till punkt a) markrättigheter som skulle kunna formuleras som *Rätten att använda marken för produktion av en relevant råvara*. Detta skulle kunna motiveras med att en grundläggande faktor vid produktion av relevanta råvaror är att det föreligger en rättighet att faktiskt använda marken för produktion av råvaran. Utredningen har även övervägt att införa en bredare definition i punkt 6 som omfattar även de krav på hänsyn som kan finnas i nationell lagstiftning när det gäller urfolk. Utredningen har dock stannat vid att inte gå fram med dessa förslag, eftersom det skulle innebära att det kriminaliserade området blir allt för otydligt, svåröverskådligt och omfattande.

För flera av de punkter som utredningen ovan föreslår gäller att bland annat förfarandet kan se annorlunda ut i olika länder. Det kan även variera mellan olika länder vilka typer av miljöer eller arter som är skyddade. Vidare innebär även preciseringen i punkterna ovan att den nationella straffbestämmelsen kommer att innehålla en hänvisning till bestämmelser i produktionslandet. Det är en följd av



avskogningsförordningens konstruktion och betyder att det ställs krav på verksamhetsutövaren eller handlaren att försäkra sig om förenlighet med lagstiftningen i aktuellt land inom de områden som angetts ovan. Det är endast om produktionen har skett i strid med någon bestämmelse av nu nämnt slag i produktionslandet som straffansvar kan bli aktuellt. För straffansvar krävs subjektiv täckning i detta avseende. Se vidare nedan om utredningens bedömning i fråga om subjektiva rekvisit.

Av artikel 3 c) framgår vidare att det ska finnas en förklaring om tillbörlig aktsamhet för de relevanta råvarorna och produkterna för att de ska få släppas ut eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras. Den närmare innebörden av, och innehållet i, en sådan förklaring framgår av artiklarna 4 och 8–11 i förordningen samt bilaga II till förordningen. När det gäller denna punkt ska det således krävas att det finns en förklaring om tillbörlig aktsamhet som omfattar de aktuella råvarorna eller produkterna.

Således föreslår utredningen att för brott mot EU:s avskogningsförordning döms den som bryter mot förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror eller relevanta produkter om de inte är avskogningsfria, omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet och har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet i fråga om

1. tillstånd eller godkännande,
2. anmälan eller underrättelse till myndighet eller föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse,
3. villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
4. bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter,
5. tillstånd eller förbud när det gäller export, eller
6. krav på samråd med urfolk.

Det nya brottet bör benämnas brott mot EU:s avskogningsförordning.

### 8.10.3 Dynamisk eller statisk hänvisning

När det gäller hänvisningar till avskogningsförordningen kan dessa vara antingen dynamiska, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, eller statiska, det vill säga avse förordningen i en viss angiven lydelse. De skäl som i detta fall talar för en dynamisk hänvisning är att det endast handlar om hänvisningar till ett begränsat antal bestämmelser i en förordning och att bestämmelsen i kompletteringslagen med en sådan hänvisning inte riskerar att snabbt bli inaktuell och inte behöver ändras för att ändringar i förordningen ska få genomslag i den svenska lagstiftningen. Vidare löser en statisk hänvisning inte problematiken med hänvisning till relevant lagstiftning i produktionslandet. Enligt utredningens mening är det dock ett tungt vägande skäl att en statisk hänvisning medför en större tydlighet och förutsägbarhet i den straffrättsliga regleringen och underlättar för enskilda att hitta och bedöma vad som utgör ett tillåtet respektive otillåtet handlande. Detta är av särskild vikt då straffbestämmelsen anpassats efter det nya miljöbrottsdirektivets krav på straffrättsliga sanktioner och innehåller fängelse i straffskalan samt utifrån kommande översyner av avskogningsförordningen, vilka kan komma att beröra redan nu föreliggande otydligheter i förordningen. Som tydligt aviseras i förordningen kan den vidare komma att utvidgas till att gälla både andra typer av områden och andra typer av råvaror och produkter. En sådan eventuell utvidgning av det straffbelagda området bör genomföras på ett tydligt och transparent sätt så att effekterna av en sådan utvidgning noga analyseras och det tydliggörs för dem som omfattas av regleringen vad som gäller. Utredningen föreslår därför att hänvisningar i straffbestämmelsen till avskogningsförordningen ska vara statiska.

### 8.10.4 Subjektiva rekvisit

Av artikel 3.4 i det nya miljöbrottsdirektivet följer att medlemsstaterna ska säkerställa att brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen utgör brott om de utförs av åtminstone grov vårdslöshet.

Det nya miljöbrottsdirektivet är endast ett minimidirektiv och medlemsstaterna kan välja att ha strängare krav än vad som uppställs i direktivet. Det finns enligt utredningens mening omständig-

heter som talar för att noga överväga om det finns skäl att gå utöver minimikraven i direktivet. Det rör sig om en ny och komplex rättslig materia. Det föreligger för närvarande fortfarande betydande osäkerheter angående tolkningen av flera av de grundläggande bestämmelserna i avskogningsförordningen. Det är vidare svårt att få en tydlig bild av hur den framtida tillämpningen av förordningen kommer att se ut.

Vidare bör beaktas att förordningen gäller för flera olika råvaror och en stor mängd produkter som hanteras av ett mycket stort antal verksamhetsutövare och handlare. Det finns således skäl att noga överväga om en kriminalisering också av oaktsamma gärningar skulle leda till att omfattningen av det straffbara området blir alltför vid.

Utgångspunkten inom svensk straffrätt är att uppsåt utgör grunden för straffansvar. Detta kommer till uttryck i 1 kap. 2 § brottsbalken där det anges att en gärning, om inte annat är särskilt föreskrivet, endast ska anses som brott om den begås uppsåtligt.

För frågan om vilken typ av subjektivt rekvisit som bör användas i detta fall kan vägledning sökas vid en jämförelse med brott som är motiverade av likartade skyddsintressen.

För brott mot timmerlagen gäller ett krav på uppsåt eller oaktsamhet (9 § timmerlagen). Likaså krävs uppsåt eller oaktsamhet för brott mot skogsvårdslagen (38 § skogsvårdslagen) liksom för brott mot områdesskydd eller artskyddsbrott (29 kap. 2 och 2 b §§ miljöbalken).

Att ansvar gäller vid uppsåt eller oaktsamhet för brott med likartade skyddsintressen talar för att det bör gälla även i nu föreslagna straffbestämmelse.

Enligt utredningens uppfattning gör sig skyddsintresset, ett hållbart brukande av resursen skog som inte leder till avskogning eller skogsförstörelse, så starkt gällande att det utifrån detta är motiverat att gå utöver minimikravet i det nya miljöbrottsdirektivet på uppsåt och grov oaktsamhet. En kriminalisering som endast täcker gärningar begångna med uppsåt eller av grov oaktsamhet skulle kunna leda till att många överträdelser av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen, som är klart oaktsamma och i sig framstår som mycket straffvärda, hamnar utanför det straffsanktionerade området, och eventuellt även helt utanför det sanktionerade området. En kriminalisering som endast täcker uppsåt eller grov

oaktsamhet skulle vidare inte vara i överensstämmelse med vad som gäller för brott med likartat skyddsintresse.

Till detta kommer att det nya miljöbrottsdirektivet syftar till en skärpning av regelverket i jämförelse med vad som gällt tidigare. Med hänsyn till detta, till avskogningsförordningens skyddsintresse och de subjektiva rekvisit som gäller för brott med likartade skyddsintressen, framstår det inte som en tillfredsställande lösning att enbart kriminalisera uppsåtliga eller grovt oaktsamma brott. Att stanna vid grov oaktsamhet skulle leda till att ett för stort område inte blir sanktionerat.

Med hänsyn till den stränga straffskala som utredningen föreslår för det grova brottet (se avsnitt 8.10.5) kan det dock finnas anledning att särskilt överväga om det för det grova brottet bör införas krav på uppsåt eller grov oaktsamhet. Att enbart stanna vid uppsåt är inte möjligt med anledning av kraven i det nya miljöbrottsdirektivet.

Ett alternativ skulle vara att ha olika subjektiva rekvisit för brott av normalgraden och för grovt brott. Något som skulle kunna tala för detta är den stränga straffskala som utredningen föreslår för det grova brottet. En möjlighet är att ha ett krav på uppsåt eller oaktsamhet för brott av normalgraden, och ett krav på uppsåt eller grov oaktsamhet för grovt brott. När det gäller specialstraffrätten synes dock det vanligaste vara att samma subjektiva rekvisit gäller för brott av normalgraden som för grova brott. När det gäller brott med likartat skyddsintresse som avskogningsförordningen kan noteras att grovt artskyddsbrott, med en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år har ett krav på uppsåt eller oaktsamhet (29 kap. 2 b § miljöbalken). Det samma gäller för ett antal andra brott enligt 29 kap. miljöbalken med stränga straffskalor, bland annat grovt miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken), grovt kemikalierregistreringsbrott (29 kap. 3 b §) och grov otillåten avfalls-transport (29 kap. 4 a §). Samtliga dessa brott har en straffskala om lägst sex månader och högst sex år.

Artskyddsbrottet och det grova artskyddsbrottet infördes 2007. Varken propositionen eller miljöbalkskommitténs utredning, som låg till grund för förslaget, berörde frågan om subjektiva rekvisit för detta brott närmare.<sup>26</sup> Miljöbalkskommittén förde dock i sitt betänkande ett allmänt resonemang om oaktsamhet vid miljö-

---

<sup>26</sup> Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37), prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

brottslighet. Kommittén anförde att det vid brott mot miljöbalken finns anledning att se allvarligt på gärningar som begås av oaktsamhet. Utredningen anförde vidare att det inte är någon ursäkt, eller ens en förmildrande omständighet, att inte skaffa sig den kunskap som behövs för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan få miljömässiga konsekvenser.<sup>27</sup>

I nämnda förarbeten förde vidare både miljöbalkskommittén och regeringen ett resonemang när det gäller det oaktsamma miljöbrott som infördes samtidigt som artskyddsbrottet. Regeringen hänvisade bland annat till att miljöbalkskommitténs förslag grundades på synsättet att det, när det gäller brott mot miljön, i straffvärdebedömningen inte bör göras någon större skillnad mellan uppsåtsbrott och oaktsamhetsbrott. Regeringen anförde vidare att den delade kommitténs bedömning att samhället måste se mycket allvarligt på brottslighet som begås av sådan oaktsamhet som ligger nära gränsen för vad som kan anses utgöra uppsåtligt brott. Visserligen bör som teoretisk utgångspunkt ett uppsåtligt handlande bedömas strängare än ett oaktsamt, men i det enskilda fallet kan det vara lika straffvärt att medvetet strunta i att vara noggrann och omsorgsfull. Regeringen framhöll även att en straffvärdebedömning måste göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och att harmlösa överträdelser även i fortsättningen har ett lågt straffvärde.<sup>28</sup> Samma resonemang kan enligt utredningens bedömning föras i detta fall. Även annat än grovt oaktsamma brott framstår som klart straffvärda och även vid grova brott som begås av vanlig oaktsamhet kan det föreligga risk för stora konsekvenser i förhållande till de intressen som förordningen avser att skydda, dvs. intresset av att förhindra avskogning och skogsförstörelse och minska den globala förlusten av biologisk mångfald.

Med hänsyn till vad som gäller för brott med likartat skyddsintresse är det enligt utredningens mening inte lämpligt att ha en typ av subjektivt rekvisit för brott av normalgraden och en annan för grova brott. Även annat än grovt oaktsamma överträdelser av förbudet framstår som straffvärda, och detta gäller även för grova brott. Utredningen anser således att straffansvar ska komma i fråga även vid oaktsamhet, och att detta bör gälla även för det föreslagna grova brottet.

---

<sup>27</sup> SOU 2004:37 s. 145.

<sup>28</sup> Prop. 2005/06:182 s. 62 f.

För straffbarhet bedömer utredningen således att det ska krävas uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen bedömer att detta är motiverat utifrån skyddsintresset och nuvarande reglering i bland annat timmerlagen, som också uppställer krav på uppsåt eller oaktsamhet.

### 8.10.5 Gradindelning och straffskala

Förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen syftar till att förhindra att råvaror och produkter som har lett till avskogning och skogsförstörelse får avsättning på marknaden. Avskogning och förlust av biologisk mångfald är ett stort problem globalt. Intresset av ett hållbart skogsbruk som inte leder till avskogning och skogsförstörelse är därmed mycket skyddsvärt.

En utgångspunkt vid utformning av straffskalor är det skyddsintresse som ska värnas med straffbestämmelsen. Vidare är det av betydelse att göra en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå. Det bör finnas proportionalitet mellan en otillåten gärningstyps straffvärde och dess straffsats och ekvivalens mellan gärningstypernas straffsats, så att gärningstyper med ungefär samma straffvärde tilldelas samma straffskalor.<sup>29</sup>

Straffbestämmelser med liknande skyddsintressen är bland annat straffbestämmelsen i timmerlagen som omfattar böter eller fängelse i högst sex månader (9 § timmerlagen), liksom straffbestämmelsen i 38 § skogsvårdslagen som har samma straffskala. Vidare kan nämnas straffskalorna för artskyddsbrott och grovt artskyddsbrott som omfattar böter eller fängelse i högst två år respektive fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (29 kap. 2 b § miljöbalken). För brott mot områdesskydd gäller en straffskala på böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 2 § miljöbalken).

Här kan anmärkas att regeringen i förarbetena till timmerlagen även diskuterade straffskalan för artskyddsbrott och grovt artskyddsbrott och att regeringen då landade i bedömningen att straffbestämmelsen i timmerlagen i stället för att ha en motsvarande straffskala, gjordes subsidiär till bestämmelsen om artskyddsbrott i miljöbalken.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Asp, Petter, Ulväng, Magnus, Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, andra upplagan, Iustus förlag, 2013, s. 51.

<sup>30</sup> Prop. 2013/14:183 s. 38.

Som framgår ovan måste utredningen vid utformningen av straffskalan ta hänsyn till kraven i det nya miljöbrottsdirektivet. Det är även relevant att beakta annat lagstiftningsarbete med anledning av det nya miljöbrottsdirektivet.

Enligt artikel 5.2 d) i det nya miljöbrottsdirektivet krävs att brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse. I skäl 30 i ingressen till det nya miljöbrottsdirektivet anges att det högsta fängelsestraff som föreskrivs i direktivet för brott som begås av fysiska personer bör vara tillämpligt på åtminstone de allvarligaste formerna av sådana brott.

Vidare följer av artikel 3.3 i det nya miljöbrottsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att brott mot bland annat artikel 3 i avskogningsförordningen utgör kvalificerade brott om de orsakar

- a) förstörelse av, eller omfattande och väsentlig skada som är antingen irreversibel eller långvarig, på ett ekosystem av betydande storlek eller miljövärde eller en livsmiljö inom ett skyddat område, eller
- b) omfattande och väsentlig skada som är antingen irreversibel eller långvarig på luft-, mark- eller vattenkvaliteten.

I skäl 21 i ingressen till det nya miljöbrottsdirektivet framhålls när det gäller kvalificerade brott att detta kan omfatta gärningar som är jämförbara med ekocid, som redan omfattas av vissa medlemsstaters nationella rätt och som diskuteras i internationella forum. Begreppet ekocid användes för första gången i samband med invigningen av miljökonferensen i Stockholm 1972. Det finns ingen svensk legaldefinition av begreppet men det används för att beskriva storskalig miljöförstöring som innefattar omfattande skada på, förstörelse eller förlust av ekosystem eller livsmiljöer.

Hur detta krav på ett kvalificerat brott med en omfattande straffskala bör införas är en fråga som gäller även för flera andra brott som omfattas av det nya miljöbrottsdirektivet. Hur direktivet kommer att genomföras i denna del är vid tidpunkten för utredningens arbete ännu inte klart. I det fortsatta arbetet med utredningens förslag behöver denna fråga stämmas av så att genomförandet av det nya miljöbrottsdirektivet på denna punkt blir enhetlig.

Med detta sagt lämnar utredningen ett förslag på ett genomförande i enlighet med kraven i det nya miljöbrottsdirektivet, enligt följande.

Det föreslagna brottet bör delas upp i två nivåer, ett brott av normalgraden och ett grovt brott.

Det grova brottet bör ha ett maximistraff på åtta år, i enlighet med kravet i det nya miljöbrottsdirektivet. Det grova brottet kommer således att få en vid straffskala. Som framgått av de ovan redovisade skälen till det nya miljöbrottsdirektivet är det för att straffskalan ska omfatta sådana synnerligen allvarliga brott som är att jämföra med ekocid. Utredningen ser inte skäl att föreslå ett högre maximistraff än vad som krävs enligt direktivet.

När det gäller vilka omständigheter som kan göra att ett brott är att beteckna som grovt bör detta bland annat vara att gärningen har utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under en lång tid och i stor omfattning. Vidare bör de skadeverkningar som gärningen haft i förhållande till skyddsintresset påverka bedömningen. En gärning kan således vara grov om den har medfört, eller kunnat medföra, skador av stor omfattning och art. Detta bör gälla särskilt inom ett skyddat område. Vid bedömningen av om brottet är att bedöma som grovt ska således särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller av allvarlig art, särskilt om det har påverkat eller kunnat påverka ett skyddat område.

I denna bedömning kan hänsyn tas till om det rört sig om organiserad brottslighet, stora mängder produkter, råvara som kommer från ett stort område som avskogats, eller timmerråvara vars avverkning lett till mer omfattande skogsförstörelse. Det sistnämnda gäller särskilt om det rör skogsförstörelse av ett större område eller av ett område med höga naturvärden, om det rör särskilt skyddsvärda arter eller har skett inom ett skyddat område. Uppräkningen är inte uttömmande och frågan om brottet är att bedöma som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Särskilt allvarligt är brottslighet som leder till avskogning av, eller skogsförstörelse i, stora områden av stor vikt för den biologiska mångfalden som har stora naturvärden och om de skador som orsakats är irreversibla eller långvariga. Det kan röra exempelvis avverkning av stora områden av urskog med höga naturvärden.



För brott av normalgraden bör straffskalan börja på böter. Enligt utredningens mening kan straffskalan lämpligen sluta på fängelse i högst två år. Ett sådant maximistraff för brott av normalgraden stämmer väl överens med brottets allvar och den tydliga intentionen i det nya miljöbrottsdirektivet att skärpa straffen för aktuell brottslighet. Straffskalan för grovt brott bör då inledas vid sex månaders fängelse. De föreslagna straffskalorna är således högre än vad som har gällt tidigare för brott med likartade skyddsintressen som avskogningsförordningen. Direktivet gäller dock inte endast brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen, utan även andra överträdelser av miljölagstiftningen. Genomförandet av direktivet kommer med största sannolikhet att innebära en skärpning av flera straffskalor, bland annat straffskalan för artskyddsbrott. Ett uttalat syfte med det nya miljöbrottsdirektivet är just att tillse att det inför strängare straff mot miljörelaterad brottslighet.

### 8.10.6 Företagsbot

Straffansvaret riktar sig mot fysiska personer, det vill säga fysiska personer som enskilt eller inom ramen för en juridisk persons verksamhet släpper ut relevanta råvaror och produkter på marknaden. För brott som begås i näringsverksamhet är det möjligt att ålägga näringsidkare ekonomiska sanktioner enligt bestämmelserna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för den föreslagna straffbestämmelsen kan den läggas till grund för en talan om företagsbot i enlighet med regleringen i 36 kap. brottsbalken.

I artikel 7.3 i det nya miljöbrottsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att maximinivån för böter eller sanktionsavgifter för juridiska personer inte är lägre än antingen

- i) fem procent av den juridiska personens totala globala omsättning, antingen under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter antogs, eller
- ii) ett belopp motsvarande 40 miljoner euro.

Den beräkningsgrund som anges under i) är inte förenlig med sättet att beräkna den högsta möjliga förhöjda företagsboten. Sättet att beräkna den högsta möjliga förhöjda företagsboten enligt 36 kap. brottsbalken uppfyller dock kravet på lägsta maximinivå i ii). Det svenska företagsbotssystemet uppfyller således kraven på maximinivå för böter för juridiska personer i det nya miljöbrottsdirektivet.

Sanktioneringen av överträdelser av artikel 3 när det gäller juridiska personer genomförs således genom den föreslagna straffrättsliga regleringen och möjligheten att lägga denna till grund för en talan om företagsbot.

### 8.10.7 Ringa fall

Kravet på kriminalisering i artikel 3.2 p) i det nya miljöbrottsdirektivet omfattar inte gärningar som avser en försumbar mängd av relevanta råvaror eller produkter. I artikel 3.8 i det direktivet anges vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att en eller flera angivna faktorer beaktas vid bedömningen av om en mängd är försumbar eller icke försumbar. De faktorer som anges är följande.

- a) Antalet föremål som det är fråga om.
- b) I vilken utsträckning ett föreskrivet gränsvärde, ett annat värde eller någon annan obligatorisk parameter som fastställs i unionsrätt eller nationell rätt som avses i punkt 1 andra stycket a och b överskrids.
- c) Den berörda djur- eller växtartens bevarandestatus.
- d) Kostnad för återställande av miljön, om det är möjligt att bedöma denna kostnad.

Undantaget från kravet på kriminalisering i det nya miljöbrottsdirektivet när det gäller försumbara mängder aktualiserar frågan om att införa ett undantag för ringa fall, som kan omfatta sådana försumbara mängder.

Ett undantag för ringa fall kan motiveras med att ett krav på straffrättsliga sanktioner av samtliga överträdelser, även ringa sådana, inte kan anses vara proportionerligt.

Vid en jämförelse med närliggande lagstiftning kan följande noteras. För överträdelser av timmerförordningen gäller ett undantag från straffansvar för ringa fall (9 § timmerlagen). Även enligt 29 kap. 11 § miljöbalken undantas bland annat brott mot områdeskydd och artskyddsbrott som är att anse som ringa från straffansvar. Detsamma gäller för brott enligt 38 § skogsvårdslagen. Att det för överträdelser med liknande skyddsintresse som brott mot artikel 3 finns undantag för ringa fall, talar för att införa ett sådant undantag även i den nu föreslagna straffbestämmelsen. I förarbetena till timmerlagen anfördes följande när det gäller vad som ska anses vara ringa.

En gärning är att anse som ringa om den är att anse som obetydlig i förhållande till bestämmelsens skyddsintresse. Det kan exempelvis vara fråga om en enstaka försäljning av mindre värde av timmer eller trävaror som härrör från olaglig avverkning. Det kan också vara fråga om att den överträdelse av avverkningslandets bestämmelser som medför att timret ska anses vara olagligt avverkat är att anse som obetydlig.<sup>31</sup>

I 29 kap. 11 § miljöbalken anges att en gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. I skogsvårdslagen anges inte närmare vad som kan anses utgöra ringa fall.

Enligt utredningens bedömning bör ringa brott inte föranleda straffansvar. När det gäller frågan om vad som ska utgöra ringa fall bör det, i likhet med vad som anges i 29 kap. 11 § miljöbalken och i förarbetena till timmerlagen vara sådana gärningar som är att anse som obetydliga i förhållande till bestämmelsens skyddsintresse. Det kan även omfatta att gärningen rör en försumbar mängd i enlighet med det nya miljöbrottsdirektivet. En faktor som kan vara av betydelse för om gärningen är att anse som ringa eller inte är, i likhet med vad som gällt enligt timmerlagen, om det rör sig om en enstaka försäljning av mindre värde som inte uppfyller kraven i artikel 3, eller om det rör en överträdelse av relevant lagstiftning som kan anses som obetydlig. Genom att införa ett undantag för ringa fall säkerställs enligt utredningens mening att de relevanta faktorer som anges i artikel 3.8 när det gäller försumbar mängd kan beaktas. Vad som ska anses utgöra ringa fall eller vad som ska anses utgöra en försumbar mängd bör inte anges närmare i bestämmelsen utan får avgöras från fall till fall i rättstillämpningen.

---

<sup>31</sup> Prop. 2013/14:183 s. 52.

### 8.10.8 Försvårande och förmildrande omständigheter

Enligt artikel 8 i det nya miljöbrottsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att en eller flera av vissa angivna omständigheter kan räknas som försvårande omständigheter enligt nationell rätt, om de inte ingår i brottsrekvisiten för brottet.

Det gäller följande omständigheter:

- a) Brottet har orsakat förstörelse av, eller irreversibel eller långvarig väsentlig skada på, ett ekosystem.
- b) Brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rådets rambeslut 2008/841/RIF.<sup>32</sup>
- c) Brottet begicks genom att gärningsmannen använde falska eller förfälskade handlingar.
- d) Brottet begicks av en offentlig tjänsteman i samband med tjänsteutövning.
- e) Gärningsmannen har tidigare genom en dom som fått laga kraft dömts för brott av samma slag som enligt artikel 3 eller 4.
- f) Brottet genererade, eller förväntades generera, betydande ekonomiska fördelar, eller ledde till undvikande av betydande utgifter, direkt eller indirekt, i den mån sådana fördelar eller utgifter kan fastställas.
- g) Gärningsmannen har förstört bevismaterial eller skrämt vittnen eller klagande.
- h) Brottet begicks inom ett område som klassificerats som ett särskilt skyddsområde enligt artikel 4.1 eller 4.2 i direktiv 2009/147/EG<sup>33</sup>, eller ett område som utsetts till ett särskilt bevarandeområde i enlighet med artikel 4.4 i direktiv 92/43/EEG<sup>34</sup> eller ett område som angetts som ett område av gemenskapsintresse i enlighet med artikel 4.2 i direktiv 92/43/EEG.

---

<sup>32</sup> Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>34</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Den försvårande omständighet som avses i punkten a) ska inte tillämpas på de brott som ska vara kvalificerade brott enligt artikel 3.3. De omständigheter som anges i denna punkt är en del av rekvisiten i det föreslagna grova brottet som ska innebära att brottet är att anse som grovt.

När det gäller försvårande omständigheter anges i 29 kap. 2 § brottsbalken vad som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas. Där ingår flera omständigheter som räknas upp i artikel 8. Som försvårande omständighet ska bland annat särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt (sjätte punkten) och om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende (fjärde punkten). Detta motsvarar punkterna b) och d) i artikel 8 i det nya miljöbrottsdirektivet varför någon särskild reglering inte krävs i denna del.

Som försvårande omständighet anges i artikel 8 e) i det nya miljöbrottsdirektivet bland annat att gärningsmannen tidigare genom en dom som vunnit laga kraft dömts för brott av samma slag som enligt artikel 3 eller 4. Vid påföljdsbestämningen har den tilltalades tidigare brottslighet stor betydelse. Tidigare brottslighet kan främst leda till ett skärpt påföljdsval, men den kan också i vissa fall utgöra grund för en strängare straffmätning (30 kap. 4 § samt 29 kap. 4 § brottsbalken). Enligt utredningens bedömning är således denna omständighet reglerad i nationell rätt och det krävs inte heller någon särskild reglering om strängare straff vid återfall. Detsamma gäller för företagsbot. Enligt 36 kap. 24 § brottsbalken ska det vid fastställande av sanktionsvärdet tas särskild hänsyn till den skada eller fara som brottsligheten inneburit. Vidare ska skälig hänsyn tas till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Det är således möjligt enligt svensk rätt att ta hänsyn till ett antal av de försvårande omständigheter som anges i artikel 8 i det nya miljöbrottsdirektivet. Därmed finns det inget behov av att införa några särskilt försvårande omständigheter i den föreslagna straffbestämmelsen.

I artikel 9 i det nya miljöbrottsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kan ses som en förmildrande omständighet:

- a) Gärningsmannen återställer miljön till dess tidigare skick, om ett sådant återställande inte är en skyldighet enligt direktiv 2004/35/EG<sup>35</sup>, eller innan en brottsutredning inleds vidtar åtgärder för att minimera skadans inverkan och omfattning eller avhjälp skadan.
- b) Gärningsmannen förser de administrativa eller rättsliga myndigheterna med uppgifter som de inte skulle ha kunnat få på annat sätt och som hjälper dem att identifiera eller lagföra andra gärningsmän och finna bevis.

I 29 kap. 3 § brottsbalken anges ett antal förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Inga av de i paragrafen uppräknade omständigheterna täcker de som anges i artikel 9 i det nya miljöbrottsdirektivet. Av paragrafens andra stycke framgår dock att det får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, vilket innebär att även andra omständigheter än de som nämns i paragrafen får beaktas. Därutöver framgår av 29 kap. 5 § brottsbalken att rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning ska beakta bland annat om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälp eller begränsa skadliga verkningar av brottet (fjärde punkten) och om den tilltalade frivilligt angett sig (femte punkten).

Vidare gäller enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken att rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning ska beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Detsamma gäller om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller av någon annans försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff. Finns det någon sådan omständighet får rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det finns särskilda skäl för det. Vidare gäller enligt 30 kap. 4 § att rätten, vid val av påföljd, ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Rätten ska då beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 och 5 a §§.

---

<sup>35</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälp miljöskador.

När det gäller företagsbot framgår av 36 kap. 26 § brottsbalken att en företagsbot får sättas lägre bland annat om företaget efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, om företaget frivilligt har angett brottet, eller om det annars finns särskilda skäl för jämkning.

Nämnda bestämmelser får anses innebära att det enligt svensk rätt redan är möjligt att ta hänsyn till de förmildrande omständigheter som avses i artikel 9 i det nya miljöbrottsdirektivet i skälighetsomfattning. Enligt utredningens bedömning behöver därmed inte heller förmildrande omständigheter anges särskilt i den föreslagna straffbestämmelsen.

Det kan också nämnas att regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet (dir. 2023:115). Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2025 (dir. 2023:181). I uppdraget ingår bland annat att föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk samt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskålen i 29 kap. 5 § brottsbalken utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen. Också detta talar för att inte lämna något förslag om att särskilt ange försvårande eller förmildrande omständigheter i den aktuella straffbestämmelsen.

### 8.10.9 Osjälvständiga brottsformer

Enligt det nya miljöbrottsdirektivet ska ansvar kunna komma i fråga för medverkan (anstiftan och medhjälp) och försök (artikel 4). I skäl 29 i ingressen till direktivet anges att försök till brott som orsakar eller sannolikt kommer att orsaka dödsfall eller allvarlig personskada, eller orsakar eller sannolikt kommer att orsaka väsentlig skada på miljön eller på annat sätt anses vara särskilt skadligt också bör utgöra ett brott, om det sker uppsåtligen.

Medverkan till brott regleras i 23 kap. 4 § brottsbalken. Den som inte är att anse som gärningsman döms om han har förmått annan till utförandet för anstiftan av brottet och annars för med-

hjälp till det. Medverkandereglerna gäller generellt inom specialstraffrätten för brott som har fängelse i straffskalan. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för det nu föreslagna brottet krävs det inget särskilt stadgande om ansvar för medverkan.

För att ansvar för försök ska komma i fråga krävs enligt 23 kap. 1 § brottsbalken ett särskilt stadgande om det. Med anledning av kravet i det nya miljöbrottsdirektivet bör således straffbestämmelsen innehålla ett särskilt stadgande om ansvar för försök.

Ett försök till brott föreligger enligt 23 kap. 1 § brottsbalken om någon har påbörjat utförandet av ett visst brott utan att detta kommit till fullbordan, om det funnits fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Högsta domstolen har uttalat att försök förutsätter uppsåt till ett fullbordat brott. Enligt domstolen kännetecknas försök, i likhet med förberedelse och stämpling till brott, inte bara av vad man gör utan också – och framför allt – av vad man har uppsåt att göra<sup>36</sup>. Mot bakgrund av nämnda rättsfall kriminaliserades vid införandet av brott mot otillåten fartygsåtervinning endast försök till uppsåtligt brott.<sup>37</sup>

Med anledning av Högsta domstolens uttalande och de överväganden som regeringen gjorde med anledning därav i nämnda proposition, och med hänsyn till att det i ingressen till det nya miljöbrottsdirektivet endast anges att försök till uppsåtligt brott bör utgöra ett brott, anser utredningen att endast försök till uppsåtligt brott mot avskogningsförordningen bör kriminaliseras.

Av nämnda uttalande i ingressen till det nya miljöbrottsdirektivet framgår att det är för de allvarligaste brotten som försök bör utgöra ett brott. Detta talar för att endast kriminalisera försök till grovt brott. Att endast kriminalisera försök till grovt brott skulle även stämma överens med nuvarande reglering i miljöbalken. Endast försök till grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott är straffbelagt (29 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken). Utredningen föreslår därför att försök till uppsåtligt grovt brott mot EU:s avskogningsförordning ska kunna föranleda ansvar.

---

<sup>36</sup> NJA 2016 s. 746.

<sup>37</sup> Prop. 2022/23:4 En särskild straffbestämmelse för otillåten fartygsåtervinning, s. 29.



### 8.10.10 Brottskonkurrens

Förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen och därmed även den straffrättsliga regleringen av detta förbud som nu föreslås kan omfatta gärningar som även är kriminaliserade enligt annan lagstiftning.

Det gäller exempelvis miljöbalkens straffbestämmelser avseende artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Straffskalan för artskyddsbrott av normalgraden är böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt artskyddsbrott är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid införandet av timmerlagen gjordes den då föreslagna straffbestämmelsen subsidiär i förhållande till artskyddsbrott. Anledningen till detta var att straffskalan för artskyddsbrott och grovt artskyddsbrott var högre än den föreslagna straffskalan för brott mot timmerlagen. I förarbetena diskuterades om straffskalan för brott mot timmerlagen borde motsvara straffskalan för artskyddsbrott. Regeringen stannade vid att ha en lägre straffskala, men gjorde därför brottet mot timmerlagen uttryckligen subsidiärt till artskyddsbrottet.<sup>38</sup> Den nu föreslagna straffbestämmelsen har en strängare straffskala än artskyddsbrott, vilket talar emot att införa någon särskild subsidiaritetsklausul i detta fall. Utredningen noterar även att det nya miljöbrottsdirektivet endast synes innebära ett krav på ett maximistraff om tre år för artskyddsbrott. När det gäller kvalificerade brott gäller samma krav som för brott mot artikel 3 i avskogningsförordningen, dvs. max åtta år, enligt artiklarna 3.2 n), 3.3 samt 5.1 b) och e). Även om det nya miljöbrottsdirektivet kommer att föranleda en höjning av straffskalan för artskyddsbrott kommer således sannolikt straffskalan ändå att vara lägre än den för brott mot EU:s avskogningsförordning, förutom när det gäller kvalificerade brott, som sannolikt kommer att få en motsvarande straffskala. Något skäl att i detta fall införa en subsidiaritetsklausul med hänvisning till artskyddsbrott synes således inte föreligga.

Ett utsläppande eller handlande med timmer som inte avverkats i enlighet med relevant lagstiftning kan vidare utgöra exempelvis häleri enligt 9 kap. 6 § brottsbalken. Om avverkning skett utan att relevanta bestämmelser om markrättigheter har följts skulle det även kunna utgöra stöld enligt 8 kap. 1 § brottsbalken. Straffskalan för häleri av normalgraden är fängelse i högst två år, och för grovt

---

<sup>38</sup> Prop. 2013/14:183 s. 38 f.

brott fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För häleri-förseelse är straffskalan böter eller fängelse i höst sex månader (9 kap. 7 § brottsbalken). Den föreslagna straffbestämmelsen bör därför göras subsidiär till brottsbalken.

Andra konkurrenssituationer kan finnas om en skogsägare avverkar skog i strid med bestämmelser i till exempel skogsvårdslagen eller miljöbalken, eller en relevant råvara annars producerats i strid med relevant lagstiftning. Det kan exempelvis vara fråga om underlåtelse att göra en sådan anmälan om avverkning som avses i 14 § skogsvårdslagen, vilket kan medföra ansvar enligt 38 a § första stycket tredje punkten samma lag. Konkurrenssituationer av detta slag bör emellertid överlämnas till rättstillämpningen att lösa.

Enligt utredningens bedömning bör således, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken, inte dömas till ansvar enligt den föreslagna straffbestämmelsen.

Eftersom avskogningsförordningens bestämmelser även rör relevanta råvaror och produkter som förs in och ut ur Sverige skulle även brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) kunna aktualiseras. I 1 § smugglingslagen anges att om det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet. För smugglingsbrott gäller en straffskala på böter eller fängelse i högst två år (3 §). För ringa brott döms till penningböter (4 §). För grov smuggling döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (5 §). Det finns i specialstraffrätten vissa bestämmelser om att smugglingslagen ska ha företräde. Utredningen ser dock inte skäl att införa någon sådan bestämmelse i detta fall, bland annat med hänsyn till de lägre straffskalor som gäller enligt smugglingslagen, och behovet av en enhetlig praxis med hänsyn till att den nu föreslagna straffbestämmelsen kommer att gälla både för gränsöverskridande handel och handel inom Sverige.

## 8.11 Sanktionsavgifter

### 8.11.1 Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter

**Utredningens förslag:** Det ska införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut vid överträdelser av den som

1. tillhandahåller relevanta produkter på marknaden i strid med skyldigheterna för små och medelstora handlare enligt avskogningsförordningen,
2. släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem i strid med skyldigheterna för ombud enligt avskogningsförordningen,
3. åsidosätter skyldigheten att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över det enligt avskogningsförordningen, eller
4. använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha förvärvat sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg enligt avskogningsförordningen.

I avsnitt 8.9 har utredningen analyserat vilka överträdelser av avskogningsförordningen som bör bli föremål för sanktionsavgifter.

Den närmare regleringen av vilka överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift bör finnas på förordningsnivå. Detta är brukligt och gäller exempelvis för miljöskänkionsavgifter enligt miljöbalken och sanktionsavgifter enligt livsmedelslagen. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för dessa överträdelser bör därför tas in i kompletteringslagen.

Som nämnts tidigare pågår arbete inom Regeringskansliet med anledning av det nya miljöbrottsdirektivet. Vidare har Miljöstraffrättsutredningen haft i uppdrag att genomföra en översyn av systemet med miljöskänkionsavgifter. Utfallet av detta arbete kan medföra att det visar sig finnas behov av att införa sanktionsavgifter

även för andra typer av överträdelser än vad som nu föreslås, eller att utforma sanktionsavgifterna på något annat sätt. Dessa aspekter behöver beaktas i det fortsatta arbetet med utredningens betänkande.

Frågor om överklaganden, bland annat vad gäller beslut om sanktionsavgift, behandlar utredningen i kapitel 12.

### 8.11.2 Avgiftsskyldighetens omfattning

**Utredningens förslag:** En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Om det är oskäligt ska någon sanktionsavgift inte tas ut. Vid prövningen av om en sanktionsavgift är oskälig i det enskilda fallet ska särskilt beaktas

1. om överträdelserna berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,
2. om överträdelserna har berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Som utredningen nämnt inledningsvis är en av utgångspunkterna vid bedömningen av om en överträdelse är lämplig att sanktionera med en sanktionsavgift om den typiskt sett begås med uppsåt eller av oaktsamhet. De överträdelser som utredningen föreslår är således sådana som typiskt sett begås med uppsåt eller av oaktsamhet. Flera omständigheter talar emellertid för att införa ett strikt ansvar för avgiftsskyldigheten. Ett strikt ansvar är enklare och mer effektivt. Utrymmet för bedömningar blir även mindre vid ett strikt ansvar. Den behöriga myndigheten behöver då endast kontrollera om en överträdelse rent objektivt sett har skett och sedan fastställa avgiften enligt de angivna beräkningsgrunderna. Effektivitetsaspekten brukar göra sig starkast gällande vid användningen av administrativa sanktioner, medan krav på rättssäkerhet brukar göra

sig starkare gällande inom det straffrättsliga området. Detta beror på att de straffrättsliga sanktionerna är avsedda för de mest klandervärda och allvarliga gärningarna. Även vid administrativa sanktioner ställs dock höga krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet.<sup>39</sup>

För att tillgodose kraven på rättssäkerhet krävs att den enskilde inte åläggs en orimlig förklaringsbörd för att undgå avgift. Flera sanktionsavgiftssystem som innebär strikt ansvar innehåller därför regler som möjliggör för myndigheten att befria någon från sanktionsavgift om det framstår som oskäligt att ta ut avgiften.<sup>40</sup>

Även oskuldspresumtionen i artikel 6 i Europakonventionen talar för att det ska finnas en möjlighet till befrielse från avgift när en sådan skulle framstå som orättfärdig. Den enskilde ska inte åläggas en orimlig bevisbörd för att kunna undgå avgift. Det bör därför införas en bestämmelse om befrielse från avgift i vissa situationer.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift bör det särskilt beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det. Det bör även särskilt beaktas om överträdelsen annars har berott på någon omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Därutöver bör särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att överträdelsen skulle inträffa.

Denna bestämmelse avser undantagssituationer och utrymmet för att inte påföra en avgift bör vara begränsat. När det gäller sjukdomshinder ska sådana normalt styrkas med läkarintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Det får anses finnas ett mycket litet utrymme att beakta sådana omständigheter annat än för privatpersoner och mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan.

Med en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka avses sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till laga förfall. Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad han eller hon har

---

<sup>39</sup> Prop. 2021/22:148 s. 167.

<sup>40</sup> Se till exempel 30 kap. 2 § miljöbalken och 30 b § livsmedelslagen.

kunnat för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa kan hänsyn tas till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag.

Eftersom det rör sig om en exemplifiering av situationer kan befrielse även medges om det i andra fall kan anses vara oskäligt att påföra avgift. Det kan dock inte anses oskäligt att ta ut en avgift när överträdelsen exempelvis har berott på att den enskilde inte känt till de regler som gäller. Tidsbrist, glömska, dåliga rutiner eller att en verksamhet är nystartad eller har dålig ekonomi bör inte heller medföra befrielse från avgift. Den slutliga bedömningen av i vilka situationer som det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift får överlämnas till rättstillämpningen.

### 8.11.3 Sanktionsavgiftens storlek

**Utredningens förslag:** Sanktionsavgifternas storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till antingen

- minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor, eller
- vid allvarigare och upprepade överträdelser, högst fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen året före beslutet om sanktionsavgift.

När regeringen meddelar föreskrifter om avgifternas storlek ska hänsyn tas till

- hur allvarlig överträdelsen är,
- betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, och
- den vinst som näringsidkaren har gjort med anledning av överträdelsen.

Avgiften ska tillfalla staten.

Av bemyndigandet till regeringen bör gränserna för sanktionsavgifternas storlek framgå, liksom de övergripande faktorer som regeringen ska ta hänsyn till vid fastställandet av sanktionsavgifterna.

Vid bedömningen av vilket avgiftsbelopp som ska gälla för olika överträdelser bör de krav som ställs i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen beaktas. Denna artikel ställer krav på att sanktionerna av överträdelser av förordningen ska innehålla böter, samt vissa specifika krav på innehållet i dessa böter. De ska stå i proportion till miljöskadorna och värdet på de relevanta råvarorna eller produkterna som berörs och beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från deras överträdelser. När det gäller juridiska personer ska det högsta beloppet vara minst fyra procent av verksamhetsutövarens eller handlarens totala årsomsättning inom unionen under det räkenskapsår som föregår bötesbeslutet. Enligt avskogningsförordningen ska sanktionerna innehålla dessa element, det är således ett obligatoriskt krav för medlemsstaterna.

Avskogningsförordningen berör inte frågan om sanktionerna ska vara straffrättsliga eller inte och begreppet böter i avskogningsförordningen får anses omfatta även sanktionsavgifter. Vid utformningen av bemyndigandet om sanktionsavgifter måste således hänsyn tas till dessa krav. Detta innebär att gränserna för bemyndigandet inte kan anges endast så som är fallet för andra bemyndiganden om sanktionsavgifter, dvs. med angivande av ett visst lägsta och högsta belopp i kronor. Även kravet på böter som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från överträdelserna talar emot att i bemyndigandet införa en generell beloppsgrens fastställd till en viss summa angiven i kronor. Förordningens krav innebär således att bemyndigandet måste möjliggöra även sanktionsavgifter som uppgår, som högst, till minst fyra procent av ett företags årsomsättning.

Vid bestämmandet av lägsta och högsta belopp för avgiften bör det beaktas att de överträdelser som kommer att omfattas av sanktionsavgiftssystemet är av varierande allvarlighetsgrad och att många får anses vara av mindre allvarlig karaktär. Utgångspunkten för det svenska systemet med sanktionsavgifter är att sanktionsavgifterna inte ska innebära en påföljdmässigt mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet. För att uppfylla de obligatoriska kraven i avskogningsförordningen på böter som syftar till vinsteliminering och har ett övre tak på minst fyra procent av årsomsättningen krävs dock att sanktionsavgifterna kan beräknas på detta sätt, vilket innebär att

bemyndigandet möjliggör sanktionsavgifter av sådan omfattning att det till viss del kan sägas avvika från denna systematik. Mot bakgrund av att det är ett obligatoriskt krav ser utredningen ingen annan lösning än att införa ett bemyndigande som möjliggör fastställandet av sådana ingripande sanktionsavgifter. Många av de överträdelser av förpliktelser som kan sanktioneras genom det föreslagna bemyndigandet torde dock ha ett lågt sanktionsvärde, vilket även det måste återspeglas i bemyndigandet.

Vid bestämmandet av gränserna för bemyndigandet bör hänsyn tas till att det finns en variation när det gäller överträdelsernas allvar, bland annat med hänsyn till att det finns en stor variation när det gäller verksamhetsutövarens eller handlarens storlek.

Enligt 30 kap. miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om miljöstraffavgifter för vissa angivna överträdelser. Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken ska avgiftens storlek framgå av föreskrifterna och avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor. Vidare ska, när avgiftens storlek bestäms, hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Enligt 30 a § livsmedelslagen får regeringen meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i vissa fall. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. Även enligt 10 kap. 6 b § djurskyddslagen får regeringen meddela föreskrifter om sanktionsavgifter om minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

För de minst allvarliga överträdelsena bedöms 1 000 kronor vara en lämplig avgift. När det gäller den högsta avgift som bör kunna förekomma är en beloppsgräns om 1 miljon kronor rimligt för de flesta överträdelser av mindre allvarlig karaktär. Detta belopp stämmer överens med regeringens bemyndigande när det gäller miljöstraffavgifter och är enligt utredningens bedömning tillräckligt för att uppfylla kraven i avskogningsförordningen på böter som står i proportion till miljöskadorna och värdet på de relevanta råvaror och produkter som berörs, med hänsyn till majoriteten av de överträdelser som kan bli aktuella att sanktionera genom utredningens förslag om sanktionsavgifter.

Med anledning av kravet i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen på böter som ska beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga förlorar vinsten, och en övre gräns som utgår från en viss procentsats som kan överskrida den ovan nämnda beloppsgränsen,



bör det dock även införas en möjlighet att, för överträdelser av allvarligare karaktär, eller upprepade överträdelser, besluta om sanktionsavgifter utöver denna beloppsgräns. För dessa avgifter bör en övre gräns som stämmer överens med kravet i avskogningsförordningen gälla, dvs. fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen.

För att ett system med sanktionsavgifter ska uppnå avsedda effektivitetsvinster bör det vara enkelt att tillämpa. Systemet bör också, för att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav, vara förutsebart. Det måste därför vara relativt enkelt att avgöra vilket belopp en enskild avgift ska sättas till. Avgifterna bör därför som huvudregel fastställas schablonmässigt enligt en på förhand fastställd taxa eller beräkningsmodell som framgår direkt av en förordning.

Vid bedömningen av vilket avgiftsbelopp som ska gälla för olika överträdelser bör därmed för det första överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser beaktas. Liknande kriterier gäller för flera andra sanktionsavgiftssystem, till exempel inom miljöområdet och livsmedelsområdet.<sup>41</sup> Med hur allvarlig överträdelsen är avses överträdelsens omfattning och den typiska faran som överträdelsen medför. Kriteriet betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse. Därutöver bör, mot bakgrund av kravet i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen, hänsyn även tas till den vinst som verksamhetsutövaren eller handlaren har gjort med anledning av överträdelsen.

Sanktionsavgifter tillfaller normalt staten. Det finns inte skäl att i detta fall göra någon annan bedömning.

#### 8.11.4 Sanktionsavgifterna bör differentieras

**Utredningens bedömning:** Sanktionsavgifterna bör differentieras, där så bedöms lämpligt. Grunderna för differentieringen bör anges i förordning.

<sup>41</sup> Se till exempel 30 kap. 1 § miljöbalken och 30 a § livsmedelslagen.

De verksamheter som omfattas av avskogningsförordningen är av mycket skiftande karaktär. Avskogningsförordningens tillämpningsområde omfattar så skilda verksamheter som avverkning av timmer och försäljning av choklad.

För ett effektivt och rättssäkert sanktionsavgiftssystem krävs bland annat att avgifterna är proportionella, rättvisa och har en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. Därför bör, utöver överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift kunna beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek. Även kraven i artikel 25.2 i avskogningsförordningen på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, liksom kravet på böter som är i proportion till miljöskadan, värdet på de relevanta råvaror som berörs och är vinsteliminierande ställer krav på en differentiering av avgifterna. Avgifterna bör därför kunna differentieras. Samtidigt är det viktigt att systemet är förutsägbart och enkelt att tillämpa.

Ett system med differentierade sanktionsavgifter bör utformas med ett mindre antal principer för differentiering och varje differentieringsgrund bör kunna tillämpas på flera överträdelser. Behovet av ett effektivt system innebär att differentieringen bör ske med en viss grad av schablonisering för att det ska vara enkelt för kontrollmyndigheten att fastställa avgiften i varje enskilt fall. Differentieringen bör därför som huvudregel bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som kontrollmyndigheten redan har tillgång till, alternativt enkelt kan komma åt. Grunderna för differentieringen bör regleras i förordning.

Vid bestämmandet av hur differentieringen bör ske kan ledning tas i de sanktionsavgiftssystem som redan finns. När det gäller miljöskaktionsavgifter finns ett antal olika typer av differentiering. I förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter (miljöskaktionsavgiftsförordningen) anges vilka olika överträdelser som ska föranleda en miljöskaktionsavgift och vilket belopp som avgiften ska uppgå till i varje enskilt fall. Beloppet varierar från 1 000 kronor till 500 000 kronor. För de flesta överträdelser gäller en avgift på 5 000 kronor.

För överträdelser av 12 eller 14 §§ förordningen (2021:996) om engångsprodukter gäller en differentiering på mellan 5 000 kronor och 50 000 kronor, beroende på hur många produkter som över-

trädelsen avser (11 kap. 22 § miljöstraffavgiftsförordningen). Även avgiften för överträdelser av 4 c § förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter differentieras beroende på antalet varor som överträdelser avser (11 kap. 31 § miljöstraffavgiftsförordningen). Vidare gäller för överträdelser av 7 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll en differentiering beroende på om tillståndsplikt A eller B gäller för verksamheten (50 000 kronor respektive 25 000 kronor) (12 kap. 3 § miljöstraffavgiftsförordningen).

För vissa straffavgifter enligt livsmedelsförordningen (2006:813) gäller beloppsbestämda avgifter som varierar mellan 2 000 kronor och 40 000 kronor. För andra överträdelser beräknas avgiften utifrån en procent av verksamhetsutövers årsomsättning. För dessa fall är det dock angivet ett lägsta och ett högsta belopp. Minimigränserna varierar från 2 000 kronor till 5 000 kronor. Maximigränserna varierar från 25 000 kronor till 75 000 kronor.

En differentiering av straffavgifterna enligt avskogningsförordningen skulle kunna utgå från volymen av de råvaror eller produkter som berörs, eller värdet av dessa. En svårighet när det gäller en sådan differentiering är dock att förordningen omfattar vitt skilda produkter, med mycket olika volym och värde. En differentiering utifrån produkternas volym skulle därför kunna slå hårdare mot en viss typ av verksamhet utan att detta är motiverat utifrån exempelvis överträdelsens allvar. Enligt utredningens mening finns det mycket som talar för att ha en differentiering som utgår från ett företags årsomsättning. Antingen genom fasta belopp i olika nivåer utifrån företagets årsomsättning, eller i enlighet med livsmedelsförordningens förlaga med en procentsats av årsomsättningen. En sådan konstruktion skulle kunna uppfylla kraven i avskogningsförordningen på bland annat vinst och värde på råvaran, och gärningens allvar. Det skulle vidare vara möjligt att ha olika gränser för de olika överträdelser som föreslås sanktioneras med straffavgifter. En differentiering som utgår från fasta belopp har dock även den vissa fördelar när det gäller tydlighet, förutsebarhet och enkelhet. Den går även att anpassa utifrån de olika överträdelsernas allvar.

Samtidigt bör en differentiering uppfylla kraven i artikel 25.2 a) i avskogningsförordningen på att sanktioneringen ska innehålla

böter som beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från överträdelserna. Detta kan vara svårt att förena med ett system med sanktionsavgifter som utgår från vissa på förhand bestämda summor. Man kan dock tänka sig vissa fasta belopp för olika överträdelser som utgår från en schabloniserad beräkning eller uppskattning av vad det generellt innebär för en besparing för ett företag att inte uppfylla den aktuella förpliktelsen. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att sanktionsavgiften för överträdelser som rör att inte ha ett system för tillbörlig aktsamhet bestäms utifrån en schablonberäkning eller uppskattning av kostnaden för att ha ett sådant system. Denna kostnad kan tänkas vara olika för företag av olika storlek, varför avgiften skulle kunna vara olika beroende på företagets omsättning. Med utgångspunkt i att varor som uppfyller kraven i förordningen får antas betinga ett högre pris på marknaden, skulle även en sanktionsavgift, för att ta hänsyn till vinsten, i vissa fall kunna utgå från beräkningar av mellanskillnaden mellan en produkt som uppfyller de aktuella kraven i förordningen och en produkt som inte uppfyller dessa krav, relaterat till det antal produkter det rör sig om i det enskilda fallet.

Ett annat alternativ är vidare att ha två alternativa belopp på så sätt att sanktionsavgiften ska fastställas antingen utifrån vinsten, om den går att fastställa, eller annars ett visst fastställt belopp enligt ovanstående resonemang om schablonberäkningar eller uppskattningar. Ett exempel på en sanktionsavgift med alternativa beräkningsgrunder finns i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. I denna lag finns regler om sanktionsavgifter för överträdelser av vissa förbud med angivande av vissa alternativa grunder för fastställandet av avgiften. Bland annat anges i 5 kap. 6 § samma lag att sanktionsavgiften, för en juridisk person, ska fastställas till det högsta av ett belopp om 15 miljoner euro, 15 procent av omsättningen föregående räkenskapsår, eller tre gånger den vinst som den juridiska personen, eller någon annan, har gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa. För fysiska personer gäller att sanktionsavgiften ska fastställas till högst ett belopp om fem miljoner euro eller tre gånger den vinst som den fysiska personen, eller någon annan, har gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Enligt utredningens bedömning bör en lämplig differentiering utgå från det skyddsvärde som ligger bakom bestämmelserna och vilken typ av överträdelse som det rör sig om. Det kan exempelvis vara befogat med en högre avgift för de fall där ett företag inte har något system för tillbörlig aktsamhet över huvud taget, än för de fall då företaget har ett sådant system men inte har uppfyllt skyldigheten att årligen se över det

När det gäller frågan om hur allvarliga de enskilda överträdelserna kan anses vara vill utredningen framhålla följande. Överträdelser av skyldigheterna för små och medelstora handlare kan vara allvarliga eftersom brister när det gäller dessa skyldigheter kan innebära att det tillhandahålls produkter som inte uppfyller kraven i förordningen. Det är vidare av stor vikt att systemet med ombud fungerar och att de som tar på sig ombudsrollen sköter denna. Med anledning av att verksamhetsutövaren behåller sitt primära ansvar enligt avskogningsförordningen är dock överträdelser av ombudskyldigheten inte den allvarligaste typen av överträdelser. Att de som är skyldiga att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet faktiskt gör detta är av stor betydelse för förordningens tillämpning. Denna typ av överträdelser har därmed ett relativt högt sanktionsvärde. Även skyldigheten att årligen se över systemet för tillbörlig aktsamhet är av vikt för förordningens tillämpning. Överträdelser av denna skyldighet är dock inte lika allvarliga som de som rör att inte ha ett sådant system. Att använda sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha gjort vad som krävs är allvarligt eftersom det möjliggör för företag att försöka undvika kraven på tillbörlig aktsamhet. Överträdelser som rör denna skyldighet är därför relativt allvarliga.

Om en differentiering som utgår från årsomsättningen väljs krävs sannolikt en bestämmelse om hur avgiften ska beräknas när det rör sig om ett nytt företag, eller om det annars inte finns tillförlitliga uppgifter om årsomsättning. En sådan bestämmelse finns till exempel i 39 b § livsmedelsförordningen.

Om en differentiering som utgår från årsomsättningen väljs kan det vidare krävas en alternativ beräkningsgrund för det fall staten, kommuner eller regioner kan göra sig skyldiga till en överträdelse. I livsmedelsförordningen finns i dessa fall ett alternativ med en fast avgift för staten, kommuner och regioner, exempelvis i 39 d § samma förordning.

Utredningen lämnar inget förslag när det gäller den närmare utformningen av de enskilda sanktionsavgifterna. Som stöd för den fortsatta beredningen av frågan har dock utredningen i bilaga 4 ytterligare utvecklat några olika alternativ för hur sanktionsavgifterna skulle kunna utformas.

### 8.11.5 Förhöjd avgift i vissa fall

**Utredningens bedömning:** Om den som har påförts en sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen bör en ny, förhöjd, avgift tas ut.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar överträdelsen, bör den nya överträdelsen leda till en förhöjd avgift.

Inom bland annat miljöområdet och livsmedelsområdet finns en möjlighet att besluta om en ny, förhöjd avgift för den som inte upphör med en överträdelse efter att ha påförts en sanktionsavgift.<sup>42</sup> En förhöjd avgift kan även beslutas om någon, efter ett beslut om avgift, på nytt gör sig skyldig till överträdelser av samma slag.

Eftersom syftet med att införa en sanktionsavgift är att förbättra regelefterlevnaden är det allvarligt om en enskild, trots beslutad avgift, inte upphör med eller upprepar en överträdelse. En möjlighet att besluta om en förhöjd avgift skulle även stämma överens med kravet i artikel 25 i avskogningsförordningen på böter som gradvis höjs vid upprepade överträdelser.

En förhöjd sanktionsavgift bör dock inte kunna överstiga den högsta gränsen för sanktionsavgifterna som i avsnitt 8.11.3 föreslås vara antingen en miljon kronor eller fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen. Detta stämmer överens med vad som gäller för övriga sanktionsavgiftssystem.<sup>43</sup>

Ett nytt beslut om sanktionsavgift för en överträdelse som inte upphör avser en annan tidsperiod än den som omfattas av det första beslutet. Det är alltså fråga om en ny överträdelse, varför ett sådant

<sup>42</sup> Jfr 39 f och g §§ livsmedelsförordningen och 1 kap. 3 och 4 §§ förordningen om miljö-sanktionsavgifter.

<sup>43</sup> Jfr 39 f och g §§ livsmedelsförordningen och 1 kap. 3 och 4 §§ förordningen om miljö-sanktionsavgifter.

beslut inte kommer i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet. Med hänsyn till vikten av att sanktionsavgiftssystemet når upp till kraven på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner bör en förhöjd avgift kunna beslutas dels om den enskilde inte upphör med en överträdelse, dels om den enskilde på nytt gör sig skyldig till en sådan överträdelse som omfattas av det första beslutet.

Den avgiftsskyldige bör emellertid ges skälig tid att vidta rättelse innan en ny, förhöjd avgift beslutas för en överträdelse som inte upphör efter att en sanktionsavgift beslutas. För sådana överträdelser som upprepas bör vidare en förhöjd sanktionsavgift endast kunna beslutas om överträdelsen upprepas inom en viss tid efter det första beslutet om sanktionsavgift. Denna tid bör vara förhållandevis kort.

En ordning med förhöjd avgift överensstämmer även med syftet med kravet i artikel 25.2 i avskogningsförordningen på att böterna gradvis ska höjas vid upprepade överträdelser och med kravet på en maximigräns om fyra procent av årsomsättningen som ska gälla för de allvarligaste överträdelserna. Även detta talar för att införa en ordning med förhöjd avgift om den avgiftsskyldige inte upphör med överträdelsen eller vid upprepade överträdelser. Bestämmelser om förhöjd avgift bör tas in i en förordning.

Utredningen lämnar inte något förslag i denna del, men redovisar i bilaga 4 en möjlig konstruktion av en förhöjd avgift, till stöd för den fortsatta beredningen av frågan.

### 8.11.6 Beslut om sanktionsavgift och verkställighet

**Utredningens förslag:** Den behöriga myndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan den behöriga myndigheten beslutar om en sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig.

Ett beslut om sanktionsavgift ska inte få fattas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

Ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas enligt utsökningensbalken när det har fått laga kraft.

Den behöriga myndigheten är ansvarig för att kontrollera efterlevnaden av förordningen. Det bör därför vara den behöriga myndigheten som beslutar om sanktionsavgifter för överträdelse av förordningen. Detta innebär den bästa resursanvändningen. Den behöriga myndigheten är den myndighet som i första ledet kommer att utreda eventuella överträdelse och är även den myndighet som har expertkunskap när det gäller förordningens regelverk.

Ett beslut om sanktionsavgift är ingripande för den avgiftsskyldige. För att säkerställa att den enskilde får möjlighet att lämna synpunkter bör det av lagtexten framgå att denne ska ges tillfälle att yttra sig innan den behöriga myndigheten fattar beslut om sanktionsavgift. Bestämmelsen blir ett komplement till kommunikationsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen (2017:900), som innehåller vissa undantag där underrättelse inte krävs. Bestämmelsen innebär att sanktionsavgift inte kan beslutas om den som anspråket riktar sig mot inte har fått tillfälle att yttra sig. Detta bidrar till materiellt riktiga avgöranden och stärker systemets legitimitet.

Det är rimligt att det finns en bortre gräns i tiden för när ett beslut om sanktionsavgift kan fattas eftersom behovet av att ingripa mot en överträdelse minskar över tid. Den som har gjort sig skyldig till en överträdelse av en bestämmelse ska vid någon tidpunkt kunna utgå från att det inte längre kan bli aktuellt med någon reaktion från samhällets sida med anledning av överträdelsen. I straffrätten finns därför bestämmelser om åtals- respektive påföljds-preskription i 35 kap. brottsbalken. Sanktionsavgifter uppvisar stora likheter med bötesstraff. Det bör därför införas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns när det gäller andra sanktionsavgifter.<sup>44</sup>

De överträdelse som föreslås kunna föranleda sanktionsavgift är av den arten och allvarlighetsgraden att de, om de hade varit straffsanktionerade, hade haft ett straffvärde motsvarande bötesnivå. Tiden för åtalspreskription för brott med endast böter i straffskalan är två år (35 kap. 1 § brottsbalken) och tiden för påföljds-preskription för sådana brott är fem år (35 kap. 7 § brottsbalken). Samma preskriptionsregler bör gälla för de föreslagna sanktionsavgifterna. Utredningen noterar att regeringen den 28 november

---

<sup>44</sup> Jfr exempelvis 30 kap. 6 och 8 §§ miljöbalken, 30 c och 30 f §§ livsmedelslagen samt 47 och 50 §§ växtskyddslagen (2022:725).



2024 överlämnade propositionen 2024/25:59 En modern straffrättslig preskriptionslagstiftning till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen vissa förändringar i brottsbalken när det gäller preskription. Förslagen innebär dock inga förändringar i sak när det gäller de ovan nämnda preskriptionsreglerna.

När det gäller s.k. perdurerande, dvs. pågående, överträdelser innebär det faktum att tiden ska räknas från det att överträdelsern ägde rum i princip att fristen inte börjar löpa så länge överträdelsern kan anses pågå. Det är alltså i sådana fall först när överträdelsern har upphört som preskriptionstiden börjar löpa. Vid problem med tillämpningen av preskriptionsbestämmelserna bör de principer som har utformats inom straffrätten för bedömning av preskriptionsfrågor kunna användas som ledning.<sup>45</sup>

Som utredningen utvecklar närmare i kapitel 12 bör ett beslut om sanktionsavgift inte få verkställas innan det fått laga kraft. För att sanktionssystemet ska vara så effektivt som möjligt är det väsentligt att en sanktion ska kunna verkställas så snart som möjligt efter det att en överträdelse har konstaterats. En sanktionsavgift bör därför förfalla till betalning när beslutet har fått laga kraft. Tidpunkten för när beslutet får laga kraft är knuten till den tidpunkt då den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Delgivning torde oftast krävas för att myndigheten ska kunna visa att ett beslut fått laga kraft och därmed kan verkställas. Det finns därför inte något behov av en uttrycklig bestämmelse om att den avgiftsskyldige ska delges beslutet.<sup>46</sup>

Av 3 kap. 1 § första stycket sjätte punkten utsökningsbalken framgår att en förvaltningsmyndighets beslut utgör en verkställbar exekutionstitel endast om det framgår av en särskild föreskrift att beslutet får verkställas. Utan en sådan särskild föreskrift måste en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten göras för att beslutet ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken. En sådan ansökan kan bestridas och leda till tidskrävande förfaranden. Syftet med en sanktionsavgift är att denna ska vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida. Detta förutsätter även att en snabb verkställighet kan ske. Det bör därför anges i komplet-

---

<sup>45</sup> Jfr prop. 2017/18:165 Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan, s. 74 och prop. 2021/22:148 s. 176.

<sup>46</sup> Prop. 2021/22:148 s. 174.

teringslagen att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft.

## 8.12 Förhållandet mellan straff respektive sanktionsavgift och vite

**Utredningens förslag:** Det får inte dömas till ansvar eller beslutas om en sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Eftersom vite har en karaktär av straff i Europakonventionens mening aktualiserar vite en tillämpning av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Straff och vite ska därför inte komma i fråga för samma gärning. Samma sak bör gälla för sanktionsavgifter och vite. Det bör därför införas en bestämmelse i kompletteringslagen som reglerar förhållandet mellan straff respektive sanktionsavgifter och vite.

Det är inte endast ett slutligt avgörande om utdömande av vite som utgör ett hinder mot ett andra förfarande. Även en pågående prövning utgör ett sådant hinder.<sup>47</sup> Straff bör därför inte utdömas och sanktionsavgift inte tas ut om överträdelsen har medfört att vite har dömts ut eller att en process om att döma ut vite har inletts. Om ett vitesföreläggande har överträtts ska detta alltså inte i sig ha någon betydelse för frågan om straff ska utdömas eller om sanktionsavgift ska beslutas. Det som avgör när ett hinder mot ett andra förfarande för samma gärning eller överträdelse uppkommer får anses vara den tidpunkt när det inleds en domstolsprocess om utdömande av vite. I de fall det har dömts till ansvar eller tagits ut en sanktionsavgift följer det av förbudet mot dubbelbestraffning att ett förfarande om utdömande av vite inte får inledas för samma gärning eller överträdelse, se vidare om den situationen i kapitel 7.4.

---

<sup>47</sup> NJA 2013 s. 502.

## 8.13 Förverkande

**Utredningens bedömning:** Det behövs inte någon ytterligare reglering när det gäller förverkande med anledning av avskogningsförordningen.

I artikel 25.2 b) och c) i avskogningsförordningen finns ett krav på att sanktionerna enligt förordningen ska innefatta möjlighet till förverkande av både relevanta produkter och inkomster från en transaktion med relevanta produkter. Även enligt artikel 10 i det nya miljöbrottsdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att bland annat göra det möjligt att förverka hjälpmedel till och vinning av brott mot bland annat förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen.

Eftersom en straffrättslig reglering av brott mot artikel 3 föreslås blir reglerna om förverkande i 36 kap. brottsbalken tillämpliga. Enligt denna reglering kan förverkande ske både av hjälpmedel (36 kap. 9 §), brottsföremål (36 kap. 10 §) och brottsvinster (36 kap. 3 §). Detta uppfyller kraven på möjligheten till förverkande som ställs i det nya miljöbrottsdirektivet samt kravet på att kunna förverka de relevanta produkter som berörs enligt avskogningsförordningen. När det gäller kravet i artikel 25.2 c) i avskogningsförordningen så gäller det enligt sin ordalydelse inkomster från en transaktion med de relevanta produkter som berörs, medan det i artikel 10 i det nya miljöbrottsdirektivet anges att förverkande ska kunna ske av vinning av brott. Det framgår inte för utredningen varför man har valt olika formuleringar i avskogningsförordningen och i det nya miljöbrottsdirektivet. Det är inte heller helt klart vad som egentligen menas med formuleringen i avskogningsförordningen, och om den egentligen har någon annan innebörd än formuleringen i direktivet. Enligt utredningens mening måste dock möjligheten att förverka brottsvinster vara tillräckligt för att uppfylla kraven i avskogningsförordningen.

Utredningens bedömning är således att den svenska regleringen möjliggör förverkande i den utsträckning som förordningen kräver. Genom regleringen i 36 kap. brottsbalken, som är generellt tillämplig, finns möjlighet till förverkande av relevanta råvaror och produkter samt brottsvinster, liksom även av hjälpmedel.

Kravet i artikel 25 på att sanktionerna ska innefatta förverkande av relevanta produkter och av inkomster uppfylls därmed genom den svenska regleringen om förverkande. Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om förverkande vid överträdelser av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen.

Enligt utredningens bedömning är det endast vid brott mot artikel 3 som en överträdelse av förordningen innebär att en produkt inte får handlas med. Det är därmed endast vid brott mot artikel 3 som ett förverkande av varorna kan bli aktuellt. Det är således endast i sådana situationer som det finns varor som inte får handlas med eller vinster från olovliga varor. Utredningen ser därför inget behov av att införa ett administrativt förverkande.

## 8.14 Offentlig upphandling och upphandling av koncessioner

**Utredningens bedömning:** Avskogningsförordningens bestämmelser om tillfälligt uteslutande från offentlig upphandling och koncessioner är uppfyllda genom gällande rätt.

Enligt artikel 25.2 d) i avskogningsförordningen ska de sanktioner för överträdelser av förordningen som medlemsstaterna fastställer omfatta tillfälligt uteslutande i högst tolv månader från offentliga upphandlingsförfaranden och koncessioner.

Möjligheten att utesluta en leverantör från att delta i en upphandling regleras i 13 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). I 13 kap. 1 och 2 §§ LOU anges när en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling. Ingen av de obligatoriska grunderna för uteslutning omfattar överträdelser av bestämmelserna i avskogningsförordningen.

I LOU finns dock även ett antal fakultativa uteslutningsgrunder. I 13 kap. 3 § LOU regleras när en upphandlande myndighet får utesluta en leverantör från att delta i en upphandling. Både den första och tredje punkten i denna bestämmelse skulle kunna aktualiseras vid överträdelser av avskogningsförordningen. Enligt den första punkten i bestämmelsen får en upphandlande myndigheten utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om myndig-

heten kan visa att leverantören har åsidosatt bland annat tillämpliga miljöskyldigheter. Vidare får en upphandlande myndighet enligt den tredje punkten utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om myndigheten kan visa att leverantören gjort sig skyldig till något allvarligt fel i sin yrkesutövning som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.

Bestämmelsen i 13 kap. 3 § första punkten LOU infördes 2017 med anledning av det nya LOU-direktivet.<sup>48</sup> I förarbetena framhölls att de brister som omfattas av denna nya punkt i och för sig kunde vara uteslutningsgrundande även enligt den tidigare gällande regleringen som brott avseende yrkesutövning eller som allvarligt fel i yrkesutövningen (nuvarande tredje punkten).<sup>49</sup>

I artikel 57.4 i LOU-direktivet anges att en upphandlande myndighet får utesluta en ekonomisk aktör från upphandlingsförfarandet om den upphandlande myndigheten på något lämpligt sätt kan påvisa åsidosättande av de tillämpliga skyldigheterna som avses i artikel 18.2. I förarbetena anfördes att artikel 18.2 specifikt adresserar de miljö-, sociala- och arbetsrättsliga skyldigheterna och att de fakultativa uteslutningsgrunderna i 13 kap. 3 § första punkten föreslogs för att genomföra artikel 18.2. I förarbetena anges att rekvisitet *tillämpliga* innebär att de skyldigheter som leverantörerna ska följa är de som redan gäller till följd av miljö-, social- och arbetsrättsliga regler. Som framgår av direktivet kan dessa fastställas i bland annat nationell rätt eller i internationella miljörättsliga bestämmelser.<sup>50</sup>

När det gäller frågan om tillfälligt uteslutande från koncessioner kan noteras att 11 kap. 4 § första och tredje punkten lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) innehåller motsvarande uteslutningsgrunder.

Den enda tidsfrist som finns för uteslutning i LOU och LUK när det gäller de fakultativa uteslutningsgrunderna är att händelsen som ligger till grund för uteslutning inte får ha skett för mer än tre år sedan, räknat från tidpunkten för uteslutning (13 kap. 3 a § LOU respektive 11 kap. 4 a § LUK). Potentiellt kan således uteslutningsgrunderna enligt LOU och LUK tillämpas i längre tid än de 12 månader som krävs enligt avskogningsförordningen.

---

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

<sup>49</sup> Prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling, s. 735.

<sup>50</sup> Prop. 2015/16:195 s. 736.

Enligt utredningens bedömning kan överträdelser av regleringen i avskogningsförordningen innebära att de fakultativa uteslutningsgrunderna i både 13 kap. 3 § första och tredje punkten LOU respektive 11 kap. 4 § första och tredje punkten LUK blir aktuella. Det är visserligen endast fakultativa grunder för uteslutning. Det framgår dock inte av förordningen att det ska vara ett absolut krav på uteslutning i varje enskilt fall av överträdelse av förordningen. Det väsentliga bör vara att åtgärden finns tillgänglig i lagstiftningen och kan användas vid fall av överträdelser av förordningen. Det är således enligt nuvarande svenska regelverk möjligt att utesluta en leverantör från att delta i offentlig upphandling, eller upphandling av koncessioner, om denne exempelvis döms för brott mot artikel 3. Utredningen anser därmed att det inte behövs någon ytterligare reglering av möjligheten att utesluta en leverantör från offentliga upphandlingsförfaranden eller från upphandlingar av koncessioner. De befintliga bestämmelserna i LOU och LUK är tillräckliga för att uppfylla de krav som anges i artikel 25.2 d) i avskogningsförordningen när det gäller uteslutande från offentliga upphandlingsförfaranden och från tillgång till koncessioner.

## 8.15 Uteslutande från offentlig finansiering

**Utredningens förslag:** På yrkande av allmän åklagare ska den som begått ett grovt brott mot EU:s avskogningsförordning kunna fråntas rätten till offentligt stöd, bidrag och andra förmåner för en tid av högst 12 månader.

Detta ska inte gälla i fråga om stöd, bidrag eller annan förmån som har beviljats eller betalats ut till en fysisk person för hans eller hennes privata behov.

Enligt artikel 25.2 d) i avskogningsförordningen ska sanktionerna för överträdelser av förordningen innefatta tillfälligt uteslutande i högst 12 månader från tillgång till offentlig finansiering inklusive bidrag.

En liknande reglering finns i artikel 7.1 i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.<sup>51</sup> Enligt denna artikel ska medlemsstaterna

---

<sup>51</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivare i lämpliga fall även ska omfattas av ett antal uppräknade åtgärder, bland annat enligt artikel 7.1 a) frångående av rätten till en del av eller alla offentliga förmåner, stöd eller bidrag, inbegripet EU-bidrag som förvaltas av medlemsstaterna, i upp till fem år.

Vid genomförandet av direktivet anförde regeringen att de åtgärder som direktivet föreskriver är främmande för svensk rätt. Regeringen framhöll bland annat att de åtgärder som direktivet kräver inte tar sikte på att någon oegentlighet eller felaktighet har skett vid beviljandet av ett bidrag eller stöd. Syftet med åtgärderna är helt enkelt att ha en avskräckande effekt.<sup>52</sup>

Med anledning av nämnda artikel i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare infördes en bestämmelse i utlänningslagen, under rubriken *Annan särskild rättsverkan*, enligt vilken åklagare får yrka på att den som begått ett visst brott enligt utlänningslagen ska frångå sin rätt till en del eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner.

Utredningen noterar att det när det gäller till exempel jordbruksstöd finns krav på grundvillkor, dvs. vissa regler som man måste följa för att få full utbetalning av stöd. Brister i grundvillkoren kan även leda till återbetalningsskyldighet. Regleringen i avskogningsförordningen är dock, liksom regleringen i direktivet om sanktioner, inte kopplad till någon bristande uppfyllelse av lagkrav kopplade till ett visst stöd eller bidrag. Syftet med artikel 25.2 d) i avskogningsförordningen är att få verksamhetsutövare och handlare att följa avskogningsförordningens reglering, dvs. att ha en avskräckande effekt.

Någon möjlighet att utesluta verksamhetsutövare och handlare från offentlig finansiering på det sätt som avses i artikel 25.2 d) i förordningen finns inte i svensk rätt. En bestämmelse om detta bör därför införas i kompletteringslagen. Enligt artikeln ska uteslutningen gälla från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden och bidrag. Offentlig finansiering torde omfatta både statliga och kommunala förmåner.

Det finns en mängd olika former av offentlig finansiering och bidrag. Det är inte möjligt att överblicka alla olika former av offentlig finansiering som finns och i alla dessa olika regleringar införa en bestämmelse om uteslutande vid överträdelser av avskogningsförordningen. Bestämmelsen i förordningen bör därför genomföras genom en reglering som innebär att tillgången till alla typer av

---

<sup>52</sup> Prop. 2012/13:125 Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare, s. 61.

offentligt stöd, bidrag och andra förmåner ska kunna tas ifrån en verksamhetsutövare eller handlare under vissa förutsättningar. Det kan exempelvis röra sig om regionala investeringsstöd.

Utredningen anser att offentliga stöd, bidrag och förmåner som beviljats eller betalats ut till en fysisk person för hans eller hennes privata behov inte bör omfattas av bestämmelsen. Det får med beaktande av förordningens syfte inte anses rimligt att någon vid överträdelse av förordningen kan fråntas rätten till föräldrapenning, sjukpenning, bostadsbidrag eller någon annan förmån som rör dennes privata eller personliga behov.

Möjligheten till uteslutning bör enligt utredningens bedömning endast omfatta de allvarligaste brotten. Det bör därför endast bli aktuellt att vidta en sådan åtgärd om det rör sig om ett grovt brott mot EU:s avskogningsförordning.

Frågor om rätten till förmåner beslutas vanligtvis av en förvaltningsmyndighet vars beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den åtgärd det är fråga om i detta fall skiljer sig dock från vad som vanligtvis gäller när det rör frågan om rätten till en förmån. Den föreslagna åtgärden är utformad som en särskild rättsverkan av brott. Åtgärden är inte heller kopplad till förutsättningarna för att beviljas en sådan förmån. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är lämpligast att frågan ska handläggas i allmän domstol.

Eftersom denna särskilda rättsverkan kan åläggas först om det kan konstateras att den tilltalade bär straffrättsligt ansvar för brottet bör talan föras i samma mål som åtal för brottet. Talan ska därför följa de regler som gäller i brottmålet och några särskilda regler om förfarandet behövs inte.

När det gäller både företagsbot och den särskilda rättsverkan enligt utlänningslagen gäller att dessa endast får åläggas efter yrkande av åklagaren. Detsamma bör gälla även i detta fall. För en sådan ordning talar bland annat kravet på förutsägbarhet och att det behövs utredning för att få fram ett tillräckligt underlag för om och i vilken utsträckning det blir aktuellt att utesluta någon från tillgång till bidrag. Detta bör göras i samband med förundersökningen. På motsvarande sätt som för företagsbot och särskild rättsverkan enligt utlänningslagen bör därför talan om denna nya sanktion få föras endast efter särskilt yrkande av allmän åklagare.



## 8.16 Övriga förbud enligt artikel 25

**Utredningens bedömning:** Det krävs inga lagändringar med anledning av övriga krav på förbud enligt artikel 25.

Sanktionerna som medlemsstaterna ska fastställa regler om enligt artikel 25 i avskogningsförordningen ska även innefatta tillfälligt förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror och produkter enligt artikel 25.2 e) och förbud mot att tillämpa det förenklade förfarande för tillbörlig aktsamhet som avses i artikel 13 enligt artikel 25.2 f).

Vad gäller frågan om att tillämpa det förenklade förfarandet är det, med hänsyn till den typ av förbud som det handlar om, enligt utredningens mening mest ändamålsenligt att se ett sådant förbud som ett verktyg för den behöriga myndigheten att kunna använda i sin kontrollverksamhet. Det får anses omfattas av den behöriga myndighetens befogenheter att meddela även sådana förbud som anges i artikel 25.2 f) i förordningen. Det behöver därför inte införas någon särskild bestämmelse om befogenhet att meddela vissa slags förbud, utöver den i kompletteringslagen föreslagna bestämmelsen om förelägganden, förbud och vite (se kapitel 7.4).

När det gäller frågan om tillfälligt förbud mot att släppa ut, tillhandahålla eller exportera relevanta råvaror och produkter kan den behöriga myndigheten med stöd av de befogenheter som utredningen föreslår i kapitel 7 besluta om förbud. Det som avses i artikel 25.2 e) i avskogningsförordningen skulle dock även kunna ses som en form av näringsförbud. Regeringen har i ett lagstiftningsärende tidigare uttalat att ett näringsförbud enligt svensk rätt bör uppfattas som en administrativ sanktion.<sup>53</sup>

Ett näringsförbud innebär enligt 1 § lagen (2014:836) om näringsförbud att en näringsidkare under viss tid meddelas begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.

Enligt 4 § samma lag ska den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

---

<sup>53</sup> Prop. 2013/14:215 Ny lag om näringsförbud, s. 46.

I 8 § första stycket samma lag anges att rätten, vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, särskilt ska ta hänsyn till om åsidosättandet har varit systematiskt, syftat till betydande vinning eller orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

I 8 § andra stycket anges vidare att näringsförbud enligt 4 § ska anses påkallat ur allmän synpunkt om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, om inte särskilda skäl talar mot det. Eftersom den föreslagna straffbestämmelsen omfattar fängelse över sex månader är 8 § andra stycket tillämplig när det gäller frågan om bedömning av när näringsförbud är påkallat ur allmän synpunkt.

Yrkande om näringsförbud enligt 4 § får framställas av allmän åklagare med tillämpning av bestämmelserna om talan i brottmål (15 §). Frågan om näringsförbud prövas då i allmän domstol.

Den aktuella grunden för näringsförbud omfattar endast näringsförbud på grund av brott. Det medför att överträdelser av andra förpliktelser i avskogningsförordningen än brott mot artikel 3, inte kommer att omfattas av möjligheten att meddela näringsförbud. Kravet på sanktioner i artikel 25 kan dock enligt utredningens mening inte innebära att samtliga överträdelser av förordningen ska kunna leda till ett sådant förbud. Enligt utredningens bedömning uppfyller förslaget om befogenheter för den behöriga myndigheten, och det svenska näringsförbudet, kravet i artikel 25.2 e) i avskogningsförordningen på att det ska vara möjligt att meddela tillfälliga förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror och produkter.

## 9 Tullverkets befogenheter

### 9.1 Inledning och utredningens direktiv

Avskogningsförordningen föreskriver skyldigheter även för tullmyndigheterna; i Sverige är det Tullverket som berörs. För att Tullverket ska kunna uppfylla de krav som ställs i förordningen behöver myndigheten ha tillgång till effektiva och ändamålsenliga befogenheter. I utredningens uppdrag ingår därför att analysera om det finns ett behov av ytterligare befogenheter för Tullverket i dess kontrollverksamhet i förhållande till förordningen och i förekommande fall lämna sådana förslag. I analysen ska utredningen beakta de förslag som lämnas i betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid SOU 2022:48. Betänkandet har resulterat i tullbefogenhetslagen (2024:710) som trädde i kraft den 7 november 2024.

I följande avsnitt redovisas översiktligt Tullverkets befogenheter i dess kontrollverksamhet enligt befintlig lagstiftning. Därefter beskrivs tullmyndigheternas roll enligt avskogningsförordningen. Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden.

### 9.2 Tullverkets befogenheter enligt befintlig lagstiftning

Avskogningsförordningen ställer endast krav på tullmyndigheterna att utföra kontroller vid den yttre gränsen. Utredningens redogörelse i denna del fokuserar därför på de befogenheter som myndigheten har vid kontroller av varor som exporteras till eller importeras från tredje land.

En av Tullverkets centrala uppgifter är att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Inom ramen för den verksamheten har

Tullverket och tulltjänstemän befogenhet att utöva olika kontroller. Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten regleras i ett flertal författningar men den huvudsakliga regleringen, så vitt är av intresse för den fortsatta framställningen finns i tullkodexen<sup>1</sup> och tullbefogenhetslagen.

Tullkodexen utgör kärnan i EU:s gemensamma tullagstiftning och innehåller allmänna regler om förfarandet när varor förs in i eller ut ur EU:s tullområde, dvs. över gränsen mot tredje land. Tullkodexen är en EU-förordning vilket innebär att den är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Begreppet tullmyndigheter definieras i artikel 5.1 i kodexen som de tullförvaltningar i medlemsstaterna som ansvarar för tillämpningen av tullagstiftningen samt alla andra myndigheter som enligt nationell lagstiftning har befogenhet att tillämpa viss tullagstiftning. I artikel 5.2 a)–d) definieras tullagstiftning som det regelverk som utgörs av kodexen och de bestämmelser för att komplettera eller genomföra den som antagits på unionsnivå och nationell nivå, den gemensamma tulltaxan, den lagstiftning som fastställer ett unionssystem för tullbefrielse och internationella avtal som innehåller tullbestämmelser, i den mån de är tillämpliga i unionen.

Artikel 134 i tullkodexen reglerar tullövervakning vid införsel av varor. Varorna ska, från och med tidpunkten för införseln, omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroller.

Införseln av varor kan i vissa fall vara förenad med förbud och restriktioner i andra regelverk. Varorna ska stå kvar under tullövervakning under den tid som krävs för att fastställa deras tullstatus, som ska bestå till dess att varornas tullstatus har ändrats, de har förts ut ur unionens tullområde eller förstörts. Motsvarande reglering för varor som ska föras ut ur unionens tullområde finns i artikel 267.1 tullkodexen.

Systemet med tullövervakning innebär i princip att varken innehavaren eller någon annan får företa någon åtgärd med varorna utan medgivande från tullmyndigheterna. Med tullkontroll avses särskilda åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna för att säkerställa efterlevnaden av tullagstiftningen och annan lagstiftning om bland annat införsel och utförsel av varor (artikel 5.3). Enligt artikel 46 i tullkodexen får tullmyndigheterna genomföra alla tullkontroller

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

som de anser nödvändiga. Tullkontrollerna kan bestå i att undersöka varor, utföra provtagning, kontrollera att de uppgifter som lämnas i en deklaration är riktiga och fullständiga samt att kontrollera att dokument finns och är äkta, riktiga och giltiga. Enligt artikel 46.2 i kodexen ska andra tullkontroller än slumpvisa främst baseras på en riskanalys som görs med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik i syfte att identifiera och bedöma risker och utarbeta nödvändiga motåtgärder.

Artikel 47 i tullkodexen reglerar samarbetet och ansvarsfördelningen mellan tullmyndigheterna och andra behöriga myndigheter. Artikeln beskriver att om andra kontroller än tullkontroller ska genomföras av andra behöriga myndigheter än tullmyndigheterna av samma varor, ska tullmyndigheterna i nära samarbete med dessa andra myndigheter, anstränga sig för att kontrollerna, om möjligt, ska utföras vid samma tidpunkt och på samma plats som tullkontrollerna. Bestämmelsen ger uttryck för principen om one-stop-shop och det framgår att tullmyndigheterna ska ha den samordnande rollen för att uppnå detta. Inom ramen för kontrollerna får tullmyndigheterna vidare utbyta uppgifter med varandra och med de behöriga myndigheterna. Sådana uppgifter kan avse bland annat införsel, utförsel, transitering samt resultatet av eventuella kontroller. Tullmyndigheterna får även utbyta dessa uppgifter med kommissionen i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av tullagstiftningen.

I artikel 188 i tullkodexen regleras tullmyndigheternas kontroll av tulldeklarationer. Enligt den bestämmelsen får myndigheterna, i syfte att kontrollera att uppgifterna i en godkänd tulldeklaration är riktiga, granska deklarationen och de styrkande handlingarna, begära att deklaranten lämnar andra handlingar, undersöka varorna och ta prover för analys eller för fördjupad undersökning av varorna. Enligt artikel 194.1 i kodexen ska tullmyndigheterna frigöra varorna så snart uppgifterna i tulldeklarationen har kontrollerats eller godtagits utan kontroll, om villkoren för att hänföra varorna till förfarandet är uppfyllda och förutsatt att eventuella restriktioner har tillämpats och att varorna inte är föremål för några förbud.

Begreppet frigörande av varor definieras i tullkodexen som den åtgärd genom vilken tullmyndigheterna gör varor tillgängliga för de ändamål som föreskrivs enligt det tullförfarande som de har hänförs till. Ett sådant tullförfarande kan bland annat vara att varor som förs

in i unionen övergår till fri omsättning på den inre marknaden eller att varor som förs ut ur unionen exporteras (artikel 5.16 och 5.26).

Tullverket får även vidta kontroller efter att varorna frigjorts. Det framgår av artikel 48 i tullkodexen. I bestämmelsen anges bland annat följande. För tullkontrolländamål får tullmyndigheterna bland annat kontrollera att de uppgifter som lämnas i en tulldeklaration är riktiga och fullständiga, att styrkande dokument finns och är äkta, riktiga och giltiga. Tullmyndigheterna får också undersöka varorna och ta prover av dem.

Av artikel 198 i tullkodexen framgår bland annat att tullmyndigheterna, om en skyldighet enligt tullagstiftningen som rör införsel av icke-unionsvaror i unionens tullområde inte är fullgjord eller om varorna har undanhållits tullövervakningen, ska vidta alla åtgärder som krävs för att bortskaffa varorna. Detsamma gäller om varorna inte kan frigöras eftersom de dokument som ska lämnas innan varorna kan hänföras till ett tullförfarande eller frigöras för det begärda tullförfarandet inte har lämnats. Som exempel på tänkbara åtgärder nämns att tullmyndigheterna har möjlighet att förverka, sälja eller förstöra varorna.

Bestämmelserna om Tullverkets befogenheter enligt tullkodexen kompletteras av bland annat tullbefogenhetslagen.

I kapitel 2 i tullbefogenhetslagen regleras gemensamma bestämmelser för Tullverket i dess kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Av 2 kap. 1 § första punkten framgår bland annat att Tullverket ska kontrollera införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen. För att genomföra en uppgift i kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten ska en tulltjänsteman ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet (2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen). Bestämmelsen ger uttryck för en allmän proportionalitetsprincip som Tullverket ska iakta vid beslut enligt lagen. Under vissa omständigheter får en tulltjänsteman använda våld för att genomföra vissa tjänsteåtgärder (2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen). I 3 kap. tullbefogenhetslagen regleras bland annat Tullverkets och tulltjänstemännens befogenheter vid in- och utförsel av varor till eller från EU:s tullområde (3 kap. 1 §).

En tulltjänsteman har rätt att uppmana personer att stanna och den som har fått en sådan uppmaning är skyldig att följa den. En uppmaning att stanna får bland annat ges till en förare av eller befälhavare på ett transportmedel som omfattas av tullövervakning (3 kap. 8 § tullbefogenhetslagen). Tullverket får vidare undersöka transportmedel, containrar och tullager, i syfte att kontrollera att deklara-tions- och uppgiftsskyldigheten har fullgjorts. Denna undersökningsrätt omfattar även områden i hamnar, på bangårdar och på flygplatser där varor som står under tullövervakning förvaras (3 kap. 10 § tullbefogenhetslagen). Vid en sådan kontroll är den person vars uppgifter kontrolleras eller för vars räkning varan förs in i eller ut ur Europeiska unionens tullområde skyldig att ge den tulltjänsteman som verkställer kontrollen tillfälle att undersöka varan, transportmedlet eller bagaget samt att lämna tillträde till de lokaler och andra utrymmen som används för den transport, förvaring eller verksamhet som kontrollen avser (3 kap. 16 § tullbefogenhetslagen).

Bland de åtgärder som Tullverket får vidta inom ramen för tullövervakningen ingår vidare rätten att förbjuda en förare av eller befälhavare på ett transportmedel att göra något annat uppehåll under färden inom det svenska tullområdet än vad som föranleds av en myndighets åtgärd och att utan Tullverkets medgivande ankomma eller avgå med transportmedlet (3 kap. 3 § tullbefogenhetslagen). Vidare får en tulltjänsteman meddela förbud mot att beträda, lämna eller lasta ett transportmedel som omfattas av tullövervakning (3 kap. 4 § tullbefogenhetslagen) och att tillfälligt ta hand om en icke-unionsvara, om det behövs för tullövervakningen (3 kap. 7 § tullbefogenhetslagen). Tullverket får vidare förelägga den som är eller kan antas vara deklara-tions- eller uppgiftsskyldig enligt tullagstiftningen att lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att kontrollera att deklara-tions- eller uppgiftsskyldigheten har fullgjorts (3 kap. 21 § tullbefogenhetslagen). I 3 kap. 17 § tullbefogenhetslagen regleras Tullverkets rätt till administrativa förverkanden genom en hänvisning till artikel 198 i tullkodexen. Vid tillämpningen av artikel 198 i tullkodexen får varorna förstöras om det finns en risk för att de förlorar allt värde, genomgår en väsentlig värdeminskning eller om kostnaden för förvaringen av varorna är orimligt höga. Det framgår av 3 kap. 20 § tullbefogenhetslagen.

Enligt uppgift från Tullverket kontrollerar myndigheten redan i dag ett stort antal varor som omfattas av olika typer av restrikt-

tioner. När Tullverket väljer ut varor för kontroll använder sig myndigheten i huvudsak av elektroniska datasystem. Urvalet sker då baserat på de uppgifter som lämnats i bland annat tulldeklarationen i samband med att varorna anmälts till Tullverket. Efter att en sändning valts ut för kontroll vidtar Tullverket relevanta utredningsåtgärder för att säkerställa att alla tillämpliga krav för in- eller utförsel är uppfyllda. Datasystemet pekar ut *vad* som ska kontrolleras samt *hur* och grundar sig i kriterier som utarbetats nationellt eller på unionsnivå. Beroende på varuslag och tillämpliga bestämmelser kan kontrollen bestå av allt ifrån avstämning av uppgifterna i deklarationen till en fysisk kontroll.

### 9.3 Tullmyndigheternas roll enligt avskogningsförordningen

I avskogningsförordningen anges att det är de behöriga myndigheterna som ska ansvara för den övergripande efterlevnaden av förordningen. De relevanta produkter som hänförs till tullförfaranden för övergång till fri omsättning eller export ska vara föremål för kontroller i syfte att säkerställa att de uppfyller kraven enligt förordningen (artikel 26). Bedömningen ska bland annat utgå från de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som verksamhetsutövarna har lämnat in.

De behöriga myndigheterna ska ansvara för den övergripande efterlevnaden av förordningen när det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden (artikel 26.2).

Tullmyndigheterna ska kontrollera de tulldeklarationer som ges in för sådana relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden, i enlighet med artikel 46 och 48 i tullkodexen. Kontrollerna ska främst baseras på en riskanalys i enlighet med artikel 46.2 i samma förordning (artikel 26.3 i avskogningsförordningen). Därefter ska tullmyndigheterna ta ställning till om produkterna kan övergå till fri omsättning eller exporteras. När tullmyndigheterna ska fatta ett sådant beslut kommer tillämpningen att se olika ut innan respektive efter att det elektroniska gränssnittet enligt artikel 28 har inrättats.

Innan det elektroniska gränssnittet har inrättats ska den person som ger in en tulldeklaration för övergång till fri omsättning eller export av en relevant produkt göra det referensnummer som en för-



klaring om tillbörlig aktsamhet har tilldelats i det EU-gemensamma informationssystemet enligt artikel 33 i avskogningsförordningen tillgängligt för tullmyndigheterna (artikel 26.4). Tullmyndigheterna ska, vid beslut om att tillåta att varorna övergår till fri omsättning eller exporteras, utbyta information och samarbeta med behöriga myndigheter och vid behov beakta sådan information som framkommer inom ramen för informationsutbytet (artikel 26.5 a). För Sveriges del innebär det att Tullverket ska utbyta information och samarbeta med Skogsstyrelsen (se kap. 7 i detta betänkande och 2 a § förordningen [2009:1393] med instruktion för Skogsstyrelsen).

Efter att det elektroniska gränssnittet har inrättats kommer Tullverket i stället att ha tillgång till förklaringarna om tillbörlig aktsamhet genom gränssnittet. Dessa förklaringar kommer, i samband med att de lämnas in av verksamhetsutövarna, tilldelas en status. Enligt preliminära uppgifter från Skogsstyrelsen kommer den status en förklaring om tillbörlig aktsamhet tilldelas till exempel ange om förklaringen inväntar granskning från behöriga myndigheter, om den är godkänd eller om den har nekats. De behöriga myndigheterna kommer även, på förhand, att ha fastställt olika riskkriterier som anger när det föreligger en så hög risk för bristande efterlevnad av artikel 3 i avskogningsförordningen att de relevanta produkter eller råvaror som förklaringen omfattar måste kontrolleras innan varorna släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras (artikel 17.1). Det kan till exempel avse relevanta råvaror som har odlats i ett visst land eller region, under en viss tidsperiod eller där det finns skäl att tro att dokumentationen för vissa relevanta råvaror eller produkter innehåller oriktigheter.

När tullmyndigheterna kontrollerar tulldeklarationer för relevanta produkter och råvaror ska de använda sig av det elektroniska gränssnittet för att granska vilken status förklaringen har tilldelats i det EU-gemensamma informationssystemet (artikel 26.6). Om det framgår att den relevanta produkt som förs in på eller ut ur marknaden ska kontrolleras innan den släpps ut, tillhandahålls på marknaden eller exporteras ska tullmyndigheterna tillfälligt stoppa övergången till fri omsättning eller export av den relevanta produkten, så att de behöriga myndigheterna kan utföra de kontroller som krävs. Ett sådant tillfälligt stopp ska begränsas till tre arbetsdagar, eller 72 timmar i fråga om lättfördärliga relevanta produkter. Om den behöriga myndigheten behöver mer tid för att bedöma om de

relevanta produkterna eller råvarorna uppfyller kraven i förordningen ska myndigheten begära en förlängning av det tillfälliga stoppet hos Tullmyndigheterna med ytterligare tre arbetsdagar (artikel 17.3).

Tullmyndigheterna ska tillåta att en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden övergår till fri omsättning eller exporteras när alla andra krav och formaliteter enligt unionsrätten eller nationell rätt har uppfyllts. Det gäller situationer då den status en förklaring om tillbörlig aktsamhet har tilldelats inte anger att produkten ska kontrolleras innan den släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras (26.8 a), när övergången till fri omsättning eller export tillfälligt har stoppats och tiden för det tillfälliga stoppet har gått ut utan att de behöriga myndigheterna har begärt en förlängning av stoppet (26.8 b) eller när övergången till fri omsättning eller export tillfälligt har stoppats och de behöriga myndigheterna har anmält att det tillfälliga stoppet kan upphävas (26.8 c).

När de behöriga myndigheterna konstaterar att en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden inte uppfyller kraven ska de anmäla detta till tullmyndigheterna som inte ska tillåta övergång till fri omsättning eller export av produkten (artikel 26.9).

## 9.4 Inga ytterligare befogenheter behövs

**Utredningens bedömning:** Det saknas behov av ytterligare befogenheter för Tullverket i dess kontrollverksamhet för att myndigheten ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt avskogningsförordningen.

Det är den behöriga myndigheten som är ansvarig för att kontrollera efterlevnaden av avskogningsförordningen (se kapitel 7) medan det är Tullverkets uppgift att verkställa de beslut som rör varor som ska föras ut ur eller in i unionen. Tullmyndigheterna har därmed en exekutiv roll där befogenheterna utövas dels med stöd av förordningen, dels med stöd av de befogenheter som tillkommer tullmyndigheterna genom annan reglering i EU-regelverk och nationell lagstiftning.

Enligt avskogningsförordningen ska tullmyndigheterna utföra kontroller av tulldeklarationer som ges in för relevanta produkter

som förs in på eller ut ur marknaden i enlighet med de befogenheter som tullmyndigheterna har enligt artikel 46 och 48 i tullkodexen. Tullverket får således genomföra alla tullkontroller som myndigheten anser är nödvändiga. Det kan till exempel vara att uppmana deklaranten att ange ett referensnummer till en giltig förklaring om tillbörlig aktsamhet eller att kontrollera att varan överensstämmer med uppgiven varukod. Det är dock den behöriga myndigheten som ansvarar för den övergripande efterlevnaden av förordningen även i fråga om relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden och att genomföra nödvändiga undersökningar såsom provtagning (artikel 26.2 avskogningsförordningen och artikel 47 tullkodexen). Det är utredningens bedömning att det inte finns något behov av ytterligare nationella regleringar i denna del för att Tullverket ska kunna utföra sina uppgifter enligt avskogningsförordningen.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 9.2 kompletteras Tullverkets befogenheter enligt tullkodexen av bland annat tullbefogenhetslagen.

Innan det elektroniska gränssnittet har inrättats ska Tullverket utbyta information och samarbeta med Skogsstyrelsen och vid behov beakta den information som framkommer när Tullverket fattar beslut om att tillåta att relevanta produkter övergår till fri omsättning eller exporteras. Det framgår således direkt av förordningen att de behöriga myndigheterna och tullmyndigheterna ska ha ett nära samarbete och utbyta information för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen. Tullverket och Skogsstyrelsen samarbetar redan i dag i fråga om import och export av varor som omfattas av Skogsstyrelsens kontroll. De båda myndigheternas förutsättningar för samarbete regleras i olika författningar, däribland tullagen (2016:253) där det framgår att Tullverket, på begäran, ska tillhandahålla Skogsstyrelsen uppgifter som förekommer hos Tullverket och som rör import eller export av varor (1 kap. 4 §). Skogsstyrelsen och Tullverket har vidare samarbetat i enlighet med de skyldigheter som åligger de båda myndigheterna vid tillämpningen av timmerförordningen och Flegt-förordningen.<sup>2</sup>

1 kap. 4 § tullagen gäller oberoende av varans beskaffenhet och kan således användas för relevanta produkter och råvaror enligt avskogningsförordningen. Det är därför utredningens uppfattning

---

<sup>2</sup> Se bland annat 4 och 5 §§ förordningen (2012:30) om Flegtlicenser för import av timmer.

att det redan finns ett etablerat samarbete mellan Tullverket och Skogsstyrelsen i frågor som berör de båda myndigheternas ansvarsområden. Myndigheternas samarbete kommer sannolikt att behöva utvecklas bland annat med anledning av att avskogningsförordningen omfattar fler typer av varor än timmerförordningen och Flegt-förordningen. Enligt utredningens mening saknas dock behov av ytterligare nationella regleringar av Tullverkets kontrollverksamhet för att säkerställa att myndigheterna utövar detta samarbete på ett ändamålsenligt sätt. Det är därför utredningens bedömning att Tullverket har erforderliga förutsättningar för att uppfylla de krav som ställs på myndigheten enligt förordningen innan det elektroniska gränssnittet har inrättats.

Efter att det elektroniska gränssnittet har inrättats ska artikel 26.6–9 i avskogningsförordningen tillämpas. Det är utredningens bedömning att Tullverkets befogenhet att granska den status som en förklaring om tillbörlig aktsamhet har tilldelats får anses rymmas inom myndighetens behörighet att granska en tulldeklaration och de styrkande handlingarna enligt artikel 188 a) tullkodexen. Det framgår vidare direkt av avskogningsförordningen att tullmyndigheterna ska ha tillgång till det elektroniska gränssnittet där informationen finns.

Av artikel 26.7 i avskogningsförordningen framgår att Tullverket har rätt att tillfälligt stoppa en relevant vara från att övergå till fri omsättning eller exporteras under tiden den kontrolleras om det rör sig om en sådan situation som avses i artikel 17.2. Det innebär att den behöriga myndigheten, på förhand, ska ha registrerat vissa omständigheter som innebär en så stor risk för bristande efterlevnad av artikel 3 att de relevanta varorna måste kontrolleras innan de släpps ut, tillhandahålls på marknaden eller exporteras och att den behöriga myndigheten begär att Tullverket tillfälligt stoppar de relevanta produkterna. Förfarandet liknar det tillvägagångssätt som gäller för varor som omfattas av olika typer av restriktioner som utredningen har beskrivit i avsnitt 9.2. För avskogningsförordningens del är det dock Skogsstyrelsen som ska utföra en riskanalys och föra in de kriterier som avses i artikel 17.1 i det elektroniska gränssnittet. Hur de situationer som avses i artikel 17.2 registreras och hur Tullverket uppmärksammas på en sådan uppkommen situation kommer emellertid att stå klart först när det elektroniska gränssnittet har inrättats. Oaktat de otydligheter som

föreligger avseende hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken gör utredningen bedömningen att Tullverkets rätt att vidta åtgärder enligt artikel 26.7 framgår direkt av avskogningsförordningen. Det får därför anses saknas behov av en särskild nationell reglering i detta avseende.

När avskogningsförordningen börjar tillämpas gäller förordningen som lag i Sverige och de skyldigheter som åligger Tullverket framgår direkt av förordningen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att Tullverket har effektiva och ändamålsenliga befogenheter i sin kontrollverksamhet och att myndigheten därmed har tillräckliga förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som avskogningsförordningen fastställer för tullmyndigheterna. Det saknas därför anledning att utöka Tullverkets befogenheter i dagsläget.



# 10 Sekretess och uppgiftslämnande mellan myndigheter

## 10.1 Utredningens direktiv

Avskogningsförordningen ersätter timmerförordningen med en reglering som omfattar fler typer av råvaror och produkter samtidigt som förbuden i regelverket utökas till att gälla varje tillhandahållande i unionen av relevanta råvaror och produkter i samband med en kommersiell aktivitet samt vid export. I utredningens direktiv anges att utredningen, utifrån att avskogningsförordningen utvidgar regleringen jämfört med timmerförordningen, ska analysera om de bestämmelser som reglerar sekretess för tillsyn, utredning och planering hos Skogsstyrelsen enligt timmerförordningen bör tas bort eller ersättas av nya bestämmelser om sekretess. Utredningen ska även, utifrån bestämmelserna om samarbete och informationsutbyte i avskogningsförordningen analysera och ta ställning till om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, innebär ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter som behöver lämnas mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommissionen eller om lagstiftningen behöver ändras. I den analysen ska utredningen även beakta eventuella genomförandebestämmelser som kommissionen antar om regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data.

Vid bedömningen om det finns behov av nya bestämmelser om sekretess ska utredningen vidare beakta att den behöriga myndighetens register över de kontroller som myndigheten ska utföra och rapporter om resultatet av kontrollerna ska anses vara miljöinformation enligt miljöinformationsdirektivet<sup>1</sup>, och göras tillgängliga på begäran. Det framgår av artikel 16.15 i avskogningsförordningen.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

Utredningen ska vidare analysera om artikel 16.15 innebär att det svenska genomförandet av miljöinformationsdirektivet bör ändras. Utredningen ska också lämna nödvändiga författningsförslag.

I följande avsnitt behandlas frågan om sekretess i statliga myndigheters tillsynsverksamhet m.m. Därefter redovisas i vilken mån olika myndigheter ska samarbeta och utbyta information enligt förordningen samt under vilka omständigheter sekretessen för sådana uppgifter förs över enligt nationell rätt. Avslutningsvis redogör utredningen för miljöinformationsdirektivet och huruvida Sveriges genomförande av direktivet bör ändras. Varje avsnitt avslutas med utredningens förslag eller överväganden i respektive del.

## 10.2 Offentlighet och sekretess

### 10.2.1 Statliga myndigheters tillsynsverksamhet m.m.

Offentlighetsprincipen är en central del av den svenska rättsordningen och innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Principen kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlagar, bland annat genom allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen, TF. Med en handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). Det finns alltså inga kriterier för vad en sådan framställning eller upptagning ska innehålla för att omfattas av handlingsbegreppet i den svenska offentlighetsprincipen. En handling som förvaras på en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten är som huvudregel allmän (2 kap. 4 § TF).

Allmänna handlingars offentlighet begränsas för det allmännas verksamhet genom OSL. Det innebär att innehållet i en handling, eller delar av den, kan hemlighållas om det finns en tillämplig bestämmelse om det. Sekretess enligt OSL kan antingen vara absolut eller utformad med ett omvänt eller rakt skaderekvisit. I de senare fallen ska en skadeprövning ske innan uppgifterna eventuellt kan lämnas ut. Vid absolut sekretess får inga uppgifter under några förutsättningar lämnas ut annat än till anställda som behöver uppgifterna för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Vid omvänt sekretess råder det en presumtion om sekretess för en uppgift. Denna får då endast



lämnas ut om det står klart att det kan ske utan att någon lider men eller att skada uppstår. Om en sekretessbestämmelse i stället innehåller ett rakt skaderekvisit råder det en presumtion om offentlighet. Det betyder att uppgiften endast får sekretessbeläggas om det kan antas att visst men eller viss skada kan uppstå.

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. Huvudregeln för sådan sekretess finns i 30 kap. 23 § OSL. Av paragrafen framgår att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Begreppet tillsyn får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Även rådgivning som sker som ett led i en myndighets tillsynsverksamhet anses falla in under tillsynsbegreppet.<sup>2</sup>

I 30 kap. 23 § första punkten OSL anges att sekretess gäller för enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ordet enskild syftar inte bara på den som är direkt föremål för den verksamhet som avses i paragrafen utan också på den som står i affärsförbindelse eller annan sådan förbindelse med denne.<sup>3</sup> Med affärs- och driftförhållanden avses till exempel förvärv, överlåtelse, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat. Hit räknas också affärshemligheter av mera allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer.<sup>4</sup> Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. I 30 kap. 23 § andra punkten OSL anges att sekretess gäller för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten, för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens tillsyn. Sekretessen i andra punkten är absolut.

---

<sup>2</sup> Hamlin, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 30 kap. 23 §, Karnov 2024-06-13 (JUNO) samt prop. 1979/80:2 del A med förslag till sekretesslag m.m. s. 235.

<sup>3</sup> Hamlin, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 30 kap. 23 §, Karnov 2024-06-13 (JUNO).

<sup>4</sup> Hamlin, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 19 kap. 1 §, Lexino 2024-06-27 (JUNO) och prop. 1979/80:2 del A s. 145.

Regeringen har meddelat föreskrifter om vilka uppgifter som omfattas av sekretessen genom 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, och bilagan till förordningen. Av bilagan framgår vilken verksamhet som sekretessen gäller för samt i vilken mån det finns begränsningar i sekretessen.

### 10.2.2 Sekretess enligt timmerförordningen

Som utredningen har nämnt i kapitel 4 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att utarbeta förslag till nationella bestämmelser som kompletterar timmerförordningen i samband med arbetet att anpassa svensk lagstiftning efter den förordningen.

I meddelande 2012:2 Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar timmerförordningen föreslog Skogsstyrelsen bland annat att det i bilagan till OSF i anslutning till 9 § borde tas in ett sekretesskydd för verksamhet som består i utredning, planering och tillsyn hos Skogsstyrelsen enligt timmerförordningen.

Som skäl för sitt förslag anförde Skogsstyrelsen bland annat följande. I egenskap av behörig myndighet kommer Skogsstyrelsen att få del av uppgifter som rör enskilda affärs- och driftförhållanden. Om sådana uppgifter helt skulle sakna ett sekretesskydd i offentlighets- och sekretesslagstiftningen finns en risk att enskild kan komma att lida skada om uppgifterna röjs. Om ett sekretesskydd saknas för denna typ av uppgifter föreligger också en risk att enskilda inte vill lämna ifrån sig uppgifter till myndigheten, vilket skulle försämra, försvåra och fördyra myndighetens kontrollverksamhet. Ett sekretesskydd för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden är också nödvändigt, inte bara för uppgifter i samband med kontroll, men även för uppgifter som rör utredning och planering av den verksamhet som berörs av timmerförordningen. Detta eftersom behörig myndighet har ett övergripande ansvar, inte bara för kontroll, men också för tekniskt stöd och annat stöd samt vägledning enligt artikel 13 i timmerförordningen i syfte att underlätta efterlevnaden av bestämmelserna för verksamhetsutövarna. Detta innefattar inte kontroll, utan är mer av karaktären planering och utredning. Detta kan komma att innefatta en hantering av uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden. Det är även en uppgift för behörig myndighet att rapportera till kommissionen om tillämpningen av regel-

verket enligt artikel 20 i timmerförordningen, vilket kan innefatta arbetsuppgifter av en mer utredande karaktär inom myndigheten.

Skogsstyrelsen bedömde därför att en reglering av denna myndighetsverksamhet bör ske i bilagan till OSF för sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL jämförd med 9 § OSF. I samband med att svensk lagstiftning anpassades efter timmerförordningen infördes därför p. 141 i bilagan till OSF enligt vilken sekretess gäller för tillsyn, utredning och planering hos Skogsstyrelsen enligt timmerförordningen. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden.

### 10.2.3 Sekretess vid tillsyn, utredning och planering hos Skogsstyrelsens enligt avskogningsförordningen

**Utredningens förslag:** Sekretess ska gälla i tillsyn, utredning och planering hos Skogsstyrelsen enligt avskogningsförordningen för uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretessen ska inte gälla beslut i ärenden.

Inledningsvis kan konstateras att Skogsstyrelsen, i egenskap av behörig myndighet, bland annat kommer att ta del av sådana uppgifter som rör enskilda affärs- eller driftsförhållanden. I likhet med vad Skogsstyrelsen förde fram i meddelande 2012:2 anser utredningen att det finns en risk att en enskild kan komma att lida skada om uppgifterna helt saknar sekretesskydd. Det finns även en risk att enskilda inte vill lämna ifrån sig uppgifter till Skogsstyrelsen om ett sådant sekretesskydd saknas vilket skulle få stora konsekvenser för myndighetens verksamhet. Det bör därför föras in bestämmelser om att sekretess ska gälla i Skogsstyrelsens tillsyn, utredning och planering enligt avskogningsförordningen.

När avskogningsförordningen börjar tillämpas kommer fler typer av verksamheter att omfattas av Skogsstyrelsens tillsyn, utredning och planering än vad som har varit fallet vid myndighetens verksamhet enligt timmerförordningen. För primärproducenternas del

utökas tillsynen till att omfatta nötköttsproducenter men för verksamhetsutövare och handlare i övrigt är det en stor mängd företag med mycket varierande typer av verksamheter som kommer att omfattas. Däribland kan nämnas butiker inom dagligvaruhandeln som köper in och saluför relevanta råvaror och produkter, till exempel charkuterier, kaffe, choklad eller hushållspapper samt verksamheter som tillverkar, importerar eller exporterar sådana produkter. En stor andel av dessa företag omfattas redan i dag av andra statliga myndigheters tillsyn. De uppgifter som framkommer där skyddas alltså av sekretessbestämmelserna i 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF. Som exempel kan nämnas den tillsyn som utövas av bland annat Skogsstyrelsen, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Som nämnts ovan skyddas de uppgifter som Skogsstyrelsen tar del av inom ramen för sin tillsyn enligt timmerförordningen enligt p. 141 i bilagan till OSF. Exempel på annan typ av tillsyn som utövas med stöd av nämnda lagrum är prisreglering på jordbrukets och fiskets områden (p. 5 i bilagan till OSF), tillståndsgivning och tillsyn enligt förordningen (1956:413) om klassificering av kött, lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter (p. 22 i bilagan till OSF) och utredning, tillståndsgivning och tillsyn enligt lagstiftningen om bland annat införsel och utförsel av levande djur (p. 30 i bilagan till OSF). Andra exempel är tillståndsgivning och tillsyn enligt skogsvårdslagen (1979:429) och tillsyn enligt lagen om virkesmätning (2014:1005) (p. 18 i bilagan till OSF), tillstånd enligt livsmedelslagen (2006:804) (p. 28 i bilagan till OSF) samt tillsyn vid viss miljöfarlig verksamhet (p. 40 i bilagan till OSF).

Utredningen har inte identifierat något tillsynsobjekt enligt avskogningsförordningen som omfattas av annan statlig tillsyn och som åtnjuter ett starkare sekretesskydd enligt OSL och OSF än vad 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF ger. Utredningen har inte heller kunnat identifiera något tillsynsobjekt enligt avskogningsförordningen som inte omfattas av någon statlig tillsyn i dagsläget och vars verksamhet omfattar uppgifter som bör skyddas i en högre utsträckning än det skydd huvudregeln för statlig tillsyn och utredning enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF ger.

Av artikel 16.15 i avskogningsförordningen framgår att den behöriga myndighetens register över de kontroller som utförs enligt

förordningen och rapporter om kontrollernas resultat, på begäran ska göras offentliga eftersom de ska anses utgöra sådan miljöinformation som avses i miljöinformationsdirektivet. Med register över de kontroller som utförs enligt artikel 16.15 får närmast avses en lista över vilka företag som har kontrollerats ett visst år samt vad kontrollerna har bestått av. Vad gäller den behöriga myndighetens rapporter om resultatet av kontrollerna får detta närmast ses som en förteckning över olika beslut som myndigheten har fattat med anledning av kontrollerna. I de fall varken överträdelser eller bristande efterlevnad i övrigt har kunnat konstateras bör även detta framgå av en sådan rapport. Enligt utredningens mening kan varken de register eller rapporter som avses i artikel 16.15 anses utgöra sådana uppgifter som ska skyddas av sekretess. För att uppfylla kravet om att den behöriga myndighetens rapporter om resultatet av kontrollerna ska vara offentliga bör det framgå av bilagan till OSF att sekretess inte gäller beslut i ärenden.

Sammanfattningsvis anser utredningen att de uppgifter som Skogsstyrelsen kommer att ta del av i sin tillsynsverksamhet enligt avskogningsförordningen bör skyddas av bestämmelserna enligt huvudregeln om statliga myndigheters tillsyn i 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF. Det bör därför föras in i bilagan till OSF att sekretess enligt nämnda bestämmelser ska gälla för Skogsstyrelsens tillsyn, utredning och planering enligt avskogningsförordningen. Sekretessen bör dock inte gälla beslut i ärenden.

## 10.3 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

### 10.3.1 Informationsutbyte och överföring av sekretess

#### Informationsutbyte mellan myndigheter

En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Skälet till detta är att uppgifter som omfattas av sekretess inte ska nå en större krets än vad som är nödvändigt. För att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs i princip att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig i det enskilda fallet. Som

huvudregel gäller också att ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ska föregås av en begäran från en myndighet om att få en eller flera uppgifter från en annan myndighet.

I 10 kap. OSL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess som gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 §). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att en myndighet ska kunna bryta sekretessen av rena effektivitetsskäl. Sekretessen får endast brytas i de fall då det för fullgörandet av ett visst åtagande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning för att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut.<sup>5</sup> I 10 kap. 27 § finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med bestämmelsen är att den ska utgöra en ventil för det fall uppgifter uppenbart behöver lämnas ut och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Enligt 10 kap. 28 § hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig, innebär det att såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter ska lämnas ut.

## Överföring av sekretess

När sekretessbelagda uppgifter lämnas från en myndighet till en annan följer sekretessen inte automatiskt med uppgiften till den mottagande myndigheten. Det innebär att en uppgift som är skyddad av sekretess hos den överlämnande myndigheten kan ha ett svagare sekretesskydd eller rentav vara offentlig hos den mottagande myndigheten. För att uppgiften ska omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten krävs det därför att det finns en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den myndigheten eller att det finns en tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande gäller om en myndighet har elektronisk tillgång

---

<sup>5</sup> Prop. 1979/80:2 del A s. 465 och prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 368.

till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). När den mottagande myndigheten tillämnar en sekretessbestämmelse som är baserad på en bestämmelse om överföring av sekretess benämns detta sekundär sekretess.

Skälet till att sekretessen inte automatiskt följer med vid uppgiftslämnandet mellan myndigheter är att behovet av sekretess måste kunna ställas mot behovet av insyn hos en viss myndighet. En sekretessnivå som anses lämplig hos den överlämnande myndighet kan uppfattas som alltför sträng i förhållande till behovet av insyn hos den mottagande myndigheten. Lagstiftaren har därför inte ansett det lämpligt att införa en generell bestämmelse som innebär att sekretessen alltid följer med en uppgift som lämnas över från en myndighet till en annan. Däremot har det ansetts lämpligt att den sekretess som omfattar en viss uppgift i vissa situationer följer med uppgiften när den lämnas över från en myndighet till en annan. Sådana situationer regleras i 11 kap. OSL. Bestämmelserna om sekundär sekretess är konstruerade på ett sådant sätt att de riktar sig till den mottagande myndigheten, som genom bestämmelsen blir skyldig att tillämpa den överlämnande myndighetens sekretessbestämmelser vid ett utlämnande.<sup>6</sup> I 11 kap. 1 § OSL regleras situationen då en myndighet, i sin tillsynsverksamhet eller revision, får en sekretessreglerad uppgift av en annan myndighet. I sådana fall blir sekretessbestämmelsen hos den kontrollerade myndigheten tillämplig på uppgiften även hos den myndighet som utövar tillsynen. Den sekundära sekretessen blir vidare tillämplig på uppgifter som en myndighet tar del av i till exempel sin förvaltande verksamhet i ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning (11 kap. 2 § OSL), forskningsverksamhet (11 kap. 3 § OSL) och fackliga förhandlingar (11 kap. 5 § OSL). Av 11 kap. 4 § OSL framgår att om en myndighet har elektronisk tillgång till uppgifter i en annan myndighets upptagning för automatiserad behandling och dessa uppgifter omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten, överförs sekretessen till den mottagande myndigheten.

Bestämmelserna i 11 kap. OSL är generella i den meningen att de inte riktar sig till en särskild myndighet. I stället tar de sikte på olika situationer då den mottagande myndigheten utövar en viss sorts verksamhet och inom ramen för den verksamheten tar del av uppgifter som är sekretessbelagda hos en annan myndighet. De

---

<sup>6</sup> Sandvik, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 11 kap. Lexino 2024-06-18 (JUNO).

överförda uppgifterna behöver dock inte i sig vara nödvändiga för den mottagande myndighetens fullgörande av den reglerade verksamheten. Ytterligare specialreglerade bestämmelser om överföring av sekretess är placerade i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i avdelning IV–VI i OSL (11 kap. 9 § OSL).

### Konkurrens mellan sekretessbestämmelser

När sekretess förs över från en myndighet till en annan kan det få följderna att flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en och samma uppgift hos den mottagande myndigheten, det uppstår därmed en konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser. Om en sådan situation föreligger och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde om inte annat anges i lagen (7 kap. 3 § OSL). Bestämmelsen utgör en huvudprincip vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser och innebär att det är den bestämmelse som ger det starkaste skyddet för uppgiften som ska tillämpas. Det har ingen betydelse om det gäller konkurrens mellan primära sekretessbestämmelser, mellan sekundära sekretessbestämmelser eller mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser.<sup>7</sup>

Denna huvudprincip vid konkurrens mellan sekretessbestämmelser gäller dock inte om sekretessen har förts över enligt någon av de situationer som beskrivs i 11 kap. 1–7 §§ OSL. Det framgår av 11 kap. 8 § OSL. Om det finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten i en sådan situation är det således den bestämmelsen som ska tillämpas i stället för den överförda sekretessen, oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen. Avsikten med bestämmelsen i 11 kap. 8 § OSL är att den sekundära, överförda sekretessen inte ska ta över på bekostnad av allmänhetens intresse av insyn i verksamheten.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ahlström, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 7 kap. 3 § Lexino 2024-06-24 (JUNO).

<sup>8</sup> Sandvik, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 11 kap. 8 § Lexino 2024-06-18 (JUNO).



### 10.3.2 Samarbete och informationsutbyte enligt avskogningsförordningen

Avskogningsförordningen innehåller flera krav på samarbete och informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna, tullmyndigheterna och kommissionen. Den huvudsakliga regleringen finns i artiklarna 21 och 27 i förordningen. I detta avsnitt ger utredningen en översiktlig beskrivning av dessa bestämmelser. För en bredare förståelse av regelverket blir det nödvändigt att redogöra för informationsutbytet och samarbetet mellan till exempel myndigheter från olika medlemsstater samt behöriga myndigheter och kommissionen. Bestämmelserna om överföring av sekretess i OSL gäller dock endast vid informationsutbyte mellan svenska myndigheter. Utredningen kommer därför i övervägandena till det här avsnittet att fokusera på det samarbete och informationsutbyte som kommer att ske mellan Tullverket och Skogsstyrelsen.

Enligt artikel 21.1 i avskogningsförordningen ska de behöriga myndigheterna samarbeta med varandra, tullmyndigheter från sin medlemsstat, behöriga myndigheter och tullmyndigheter i andra medlemsstater samt kommissionen för att säkerställa att avskogningsförordningen följs. Vid behov ska de även samarbeta med administrativa myndigheter i tredjeländer. Ett sådant samarbete ska bland annat omfatta frågan om att genomföra granskningar på fältet i dessa tredjeländer. De behöriga myndigheterna och kommissionen ska vidare ingå administrativa överenskommelser om överföring av information om undersökningar och genomförande av undersökningar (artikel 21.2). Behöriga myndigheter ska utbyta den information som krävs för verkställandet av förordningen, bland annat genom det EU-gemensamma informationssystemet. Detta ska omfatta tillgång till och utbyte av information om verksamhetsutövare och handlare, förklaringar om tillbörlig aktsamhet och om de utförda kontrollernas art och resultat (artikel 21.3). Om en behörig myndighet upptäcker potentiell bristande efterlevnad av förordningen och allvarliga brister som kan påverka mer än en medlemsstat ska myndigheten omedelbart underrätta behöriga myndigheter i andra medlemsstater och kommissionen. De behöriga myndigheterna ska särskilt informera behöriga myndigheter i andra medlemsstater om de upptäcker en relevant produkt på marknaden som de anser vara en produkt som inte uppfyller kraven så att produkten

kan dras tillbaka eller återkallas från försäljning i alla medlemsstater (artikel 21.4). Medlemsstaterna ska vidare på begäran av en behörig myndighet förse myndigheten med den information som krävs för att säkerställa att avskogningsförordningen efterlevs (artikel 21.5).

I artikel 27 i avskogningsförordningen föreskrivs särskilda krav på samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter i fråga om relevanta produkter som förs in på eller ut ur EU:s marknad. För att den riskbaserade metod för kontroll som avses i artikel 16.5 i förordningen ska kunna tillämpas på relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden och för att säkerställa att kontrollerna är ändamålsenliga och utförs i enlighet med förordningen ska kommissionen, behöriga myndigheter och tullmyndigheterna ha ett nära samarbete och utbyta information (artikel 27.1). Tullmyndigheterna och de behöriga myndigheterna ska samarbeta i enlighet med artikel 47.2 i tullkodexen<sup>9</sup> och utbyta sådan information som är nödvändig för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen, även på elektronisk väg (artikel 27.2). Tullmyndigheterna får vidare meddela den behöriga myndigheten i den medlemsstat där verksamhetsutövaren, handlaren eller ombudet är etablerade sådan konfidentiell information som tullmyndigheterna har erhållit vid utövandet av sin verksamhet eller som har lämnats till tullmyndigheterna på konfidentiell grund (artikel 27.3). Rätten att lämna sådana uppgifter framgår av artikel 12.1 i tullkodexen. Av den sistnämnda artikeln framgår att alla uppgifter som tullmyndigheterna erhåller vid utövandet av sin verksamhet och som är av konfidentiell natur eller tillhandahålls på konfidentiell grund ska omfattas av kravet på tystnadsplikt. De får inte röjas av de behöriga myndigheterna utan uttryckligt tillstånd av den person eller myndighet som tillhandahållit dem, utom i de fall som föreskrivs i artikel 47.2 i tullkodexen. Vidare framgår att om uppgifter enligt artikel 12.1 röjs eller meddelas ska det ske så att en lämplig nivå på uppgiftsskyddet säkerställs i full överensstämmelse med gällande bestämmelser om uppgiftsskydd (artikel 12.3 tullkodexen).

Om de behöriga myndigheterna har mottagit konfidentiell information enligt artikel 27 i avskogningsförordningen får de meddela informationen till behöriga myndigheter i andra medlemsstater i enlighet med artikel 21.3 (artikel 27.4). Den riskrelaterade infor-

---

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

mationen enligt artikel 27 ska utbytas mellan tullmyndigheterna och de behöriga myndigheterna enligt artikel 47.2 i tullkodexen (artikel 27.5 c) i avskogningsförordningen). Sådan information får bland annat innefatta uppgifter som mottas om införsel, utförsel, transitering, lagring och slutanvändning som befordras mellan unionens tullområde och länder eller territorier utanför unionens tullområde, om förekomst och befordran inom tullunionens område av icke-unionsvaror och varor som omfattas av förfarandet av slutanvändning samt om resultatet av eventuella kontroller. En förutsättning för informationsutbytet är att det är nödvändigt för att minimera risker och bekämpa bedrägerier (artikel 47.2 i tullkodexen).

### 10.3.3 Tullverkets tillhandahållande av information till Skogsstyrelsen

Tidigare saknade Tullverket en lagreglerad möjlighet att lämna ut uppgifter till Skogsstyrelsen utan en föregående sekretessprövning. I samband med att timmerlagen trädde i kraft infördes emellertid en sådan bestämmelse genom att Skogsstyrelsen lades till i listan över de myndigheter som på begäran kan få tillgång till uppgifter som finns hos Tullverket rörande import och export av varor. Bestämmelsen infördes i dåvarande 11 kap. 6 § tullagen (2000:1281).<sup>10</sup> I dag regleras Tullverkets skyldighet att, på begäran av bland annat Skogsstyrelsen, lämna ut sådana uppgifter i 1 kap. 4 § tullagen (2016:253).

Tullverket fullgör sin skyldighet att lämna över de uppgifter som rör import och export av varor enligt timmerförordningen genom att tillhandahålla Skogsstyrelsen information från import- och exportdeklarationer. Den information som framgår av deklARATIONERNA är till exempel datum, varukoder, vem som är mottagare av varorna samt varornas ursprungsland. I avsnitt 10.2 har utredningen redogjort för ett urval av de bestämmelser som reglerar sekretess i statliga myndigheters tillsynsverksamhet m.m. För uppgifter hos Tullverket regleras sekretessen hos myndigheten i bland annat 27 kap. OSL. Enligt 27 kap. 1 § gäller sekretess för bland annat uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en myndighets verksamhet som avser skatt eller fastställande av underlag

---

<sup>10</sup> Prop. 2013/14:183 Lag om handel med timmer och trävaror s. 44.

som avser bestämmande av skatt. Med skatt avses även tull. Vidare anges att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 1 § (27 kap. 2 §). Av 27 kap. 3 § första stycket framgår att uppgifter hos Tullverket som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 och 2 §§ endast får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Det råder alltså en presumtion om sekretess för sådana uppgifter. Motsvarande sekretess gäller i en myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur tulldatabasen enligt lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet för uppgift som har tillförts databasen (se 27 kap. 3 § andra stycket OSL). Bestämmelsen innebär att det råder omvänd sekretess för sådana uppgifter som en myndighet har tillgång till genom direktåtkomst till tulldatabasen.<sup>11</sup>

Många statliga myndigheter, däribland Tullverket och Skogsstyrelsen, har även uppgifter i sin verksamhet som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än enskilds ekonomiska och personliga förhållanden. Av 17 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen omfattar bland annat statliga myndigheters förberedelser för granskningsverksamhet. Sådan granskning kan utgöras av revisions- och inspektionsverksamhet som myndigheter bedriver gentemot enskilda. Skaderekvisitets utformning innebär att en uppgift som ska användas vid flera granskningstillfällen inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten.<sup>12</sup>

Tullverket och Skogsstyrelsen har under arbetet med detta betänkande lyft fram att informationsutbytet mellan myndigheterna kommer att öka i såväl omfattning som frekvens när avskogningsförordningen börjar tillämpas. Av den anledningen har representanter för de båda myndigheterna diskuterat om formen för överlämnandet av information bör automatiseras med en stående beställning från Skogsstyrelsen till Tullverket alternativt en automatiserad hämtning

---

<sup>11</sup> Alfvén Nickson, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 27 kap. 3 § Karnov 2024-11-11 (JUNO).

<sup>12</sup> Hollunger Wågner, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 17 kap. 1 § Karnov 2024-11-12 (JUNO).

av relevant data. Ett alternativ som har diskuterats är att Skogsstyrelsen skulle ha direktåtkomst till Tullverkets datasystem. Ett sådant informationsutbyte skulle dock kräva författningsändringar.

### 10.3.4 Överföring av sekretess mellan Tullverket och Skogsstyrelsen

**Utredningens bedömning:** Det får i dagsläget anses saknas behov av att införa en bestämmelse om överföring av sekretess när Tullverket lämnar över sekretessbelagda uppgifter till Skogsstyrelsen med stöd av 1 kap. 4 § tullagen.

I skrivande stund har kommissionen inte antagit några genomförandebestämmelser om regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data. Utredningens analys och ställningstaganden i denna del utgår därför enbart från bestämmelserna om överföring av sekretess enligt OSL. Som utredningen redogjort för i avsnitt 10.3.2 är bestämmelserna om överföring av sekretess enbart tillämpliga när svenska myndigheter utbyter information med varandra. Utredningen kommer därför endast att analysera och ta ställning till om bestämmelserna i OSL innebär ett tillräckligt skydd för de uppgifter som Tullverket kommer att lämna över till Skogsstyrelsen inom ramen för de båda myndigheternas samarbete och informationsutbyte enligt avskogningsförordningen.

Tullverkets skyldighet att, på begäran av Skogsstyrelsen, tillhandahålla myndigheten uppgifter utan föregående sekretessprövning regleras i lag genom 1 kap. 4 § tullagen. Hos Tullverket gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i bland annat verksamhet som avser bestämmande av tull och annan verksamhet som avser tullkontroll, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. När uppgifterna lämnas över till Skogsstyrelsen finns det dock ingen särskild reglerad bestämmelse om överföring av sekretess. Utredningen anser vidare inte att någon av de situationer som regleras i 11 kap. 1–7 §§ OSL är tillämpliga på de uppgifter Tullverket lämnar över till Skogsstyrelsen utifrån hur informationsutbytet mellan myndigheterna sker i dagsläget. Om uppgifterna begärs ut från Skogsstyrelsen efter att de har lämnats över dit ska de därför

prövas enligt de sekretessbestämmelser som tillämpas vid Skogsstyrelsen. Det innebär att de uppgifter som är sekretessbelagda hos Tullverket omfattas av ett svagare skydd, eller rentav kan vara offentliga, hos Skogsstyrelsen efter att de överlämnats till den sistnämnda myndigheten. Utredningen anser emellertid att det saknas skäl att reglera en överföring av Tullverkets sekretess i de fall myndigheten lämnar ut uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden till Skogsstyrelsen enligt avskogningsförordningen. Skälen för utredningens bedömning är följande. Tullverket hanterar dagligen en mycket stor mängd uppgifter som hänför sig till enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid import och export av varor. Det är uppgifter som typiskt sett får anses vara skyddsvärda med hänsyn till myndighetens verksamhet. Avskogningsförordningens bestämmelser reglerar dock inte privatpersoners import eller export av varor. Det innebär att de uppgifter Tullverket kommer att lämna över till Skogsstyrelsen endast kommer att avse enskildas personliga förhållanden i en mycket begränsad omfattning. Ett företag kan vidare inte ha några personliga förhållanden enligt OSL. De uppgifter som återstår och som kommer att lämnas över till Skogsstyrelsen inom ramen för informationsutbytet enligt avskogningsförordning är därmed enskilda företags ekonomiska förhållanden. Enligt utredningens mening har det inte framkommit att det finns ett klart behov av att Tullverkets omvända sekretess ska gälla för sådana uppgifter när de finns hos Skogsstyrelsen. I vart fall får behovet av insyn i Skogsstyrelsens verksamhet och de företag som myndigheten utövar tillsyn över anses väga tyngre. Enligt utredningens förslag i avsnitt 10.2.3 ska sekretess gälla i Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet för bland annat uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ett sådant skydd bör enligt utredningens mening vara tillräckligt för de uppgifter som finns hos Skogsstyrelsen och som rör enskilda företag och vissa ekonomiska förhållanden. Sammanfattningsvis anser utredningen att bestämmelserna i OSL utgör ett fullgott skydd för de uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som ska lämnas mellan Tullverket och Skogsstyrelsen inom ramen för avskogningsförordningens bestämmelser om informationsutbyte.

När det gäller den riskrelaterade information som Tullverket ska utbyta med den behöriga myndigheten enligt artikel 27.5 c) i avskog-

ningsförordningen gör utredningen följande överväganden. Av artikel 27.5 c) framgår att den riskrelaterade informationen *ska* utbytas mellan tullmyndigheterna och de behöriga myndigheterna i enlighet med artikel 47.2 i tullkodexen. Av artikel 47.2 i tullkodexen framgår att vissa uppgifter *får* utbytas, om det är nödvändigt för att minimera risker och bekämpa bedrägerier. Den information som kan utbytas är bland annat uppgifter om införsel, utförsel, transitering, lagring och slutanvändning som befordras mellan unionens tullområde och länder eller territorier utanför unionens tullområde, om förekomst och befordran inom tullunionens område av icke-unionsvaror och varor som omfattas av förfarandet av slutanvändning samt om resultatet av eventuella kontroller.

Det är inte helt klart i dagsläget exakt vad för uppgifter som avses med begreppet riskrelaterad information. Utifrån den information som får utbytas enligt artikel 47.2 i tullkodexen är det utredningens bedömning att det avser uppgifter som rör import och export av varor. Tullverkets skyldighet att på Skogsstyrelsens begäran tillhandahålla informationen i fråga bör därför, i likhet med vad som gäller för uppgifter om enskilda ekonomiska och personliga förhållanden, följa av 1 kap. 4 § tullagen.

Tullverket har, under utredningens arbete, fört fram att den riskrelaterade information som ska utbytas enligt artikel 27.5 c) i avskogningsförordningen *kan* utgöra sådana uppgifter som omfattas av myndighetens sekretess enligt 17 kap. 1 § OSL. Enligt Tullverket skulle framför allt uppgifter om resultatet av Tullverkets eventuella kontroller, vilket är en del av de uppgifter som omfattas av artikel 47.2 i tullkodexen, kunna riskera att avslöja hur myndigheten planlägger eller förbereder sin kontrollverksamhet. Tullverket har även framfört att informationsskyldigheten enligt avskogningsförordningen kommer att innebära att uppgifter måste utbytas i en mycket större omfattning än tidigare, och att den ökade omfattningen innebär att informationsutbytet kan innebära en risk för att myndighetens metoder kan avslöjas om uppgifterna lämnas ut till enskilda. Av detta följer enligt Tullverket att det bör övervägas om en bestämmelse om sekretess ska införas för informationsutbytet av riskrelaterad information. Tullverket har samtidigt framfört att det är oklart vad som avses med riskrelaterad information i avskogningsförordningens mening. Det är inte heller i skrivande stund klarlagt exakt vilka typer av uppgifter Skogsstyrelsen kan komma att behöva för

att fullgöra sina uppgifter enligt förordningen, eller i vilken omfattning informationsutbytet kommer att ske.

Det är således i dagsläget varken klarlagt i vilken omfattning uppgifter kommer att utbytas eller exakt vad det kommer att röra sig om för uppgifter. Det framgår inte av den information som är tillgänglig för närvarande att informationsutbytet av den riskrelaterade informationen kommer att ske i en sådan utsträckning att det kan innebära en risk för att Tullverkets metoder avslöjas. Av dessa skäl anser utredningen att det i skrivande stund saknas tillräckligt med underlag för att föreslå en bestämmelse om överföring av sekretess i den här delen. Utredningen noterar vidare att artikel 47.2 i tullkodexen endast anger att de uppräknade uppgifterna *får* utbytas. Det finns alltså inget krav på att samtliga uppgifter som framgår av bestämmelsen ska lämnas över till Skogsstyrelsen inom ramen för informationsutbytet enligt avskogningsförordningen. Om det skulle framkomma att Tullverket kommer att behöva tillhandahålla den behöriga myndigheten uppgifter som är särskilt skyddsvärda, eller att informationsutbytet kommer att vara av sådan omfattning att det kan leda till negativa effekter för Tullverkets verksamhet, kan det dock finnas anledning att utreda frågan om överföring av sekretess på nytt för att säkerställa att uppgifterna omfattas av ett lämpligt skydd även hos Skogsstyrelsen.

Utredningen har inte identifierat någon annan situation då ett informationsutbyte kan komma att ske enligt avskogningsförordningen som medför det finns skäl att reglera överföring av sekretess för uppgifterna.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 10.3.3 finns det pågående diskussioner mellan Tullverket och Skogsstyrelsen om att ändra formen för informationsutbytet mellan de två myndigheterna i samband med att avskogningsförordningen börjar tillämpas. Om informationsutbytet mellan myndigheterna enligt avskogningsförordningen skulle komma att ske på något annat sätt än vad som har varit fallet enligt timmerförordningen kan det dock finnas behov av att se över frågan om sekretess på nytt. Hur en eventuell reglering av ett sådant informationsutbyte skulle se ut är ytterst beroende av hur utbytet av uppgifter kommer att ske. Det EU-gemensamma informationssystemet är fortfarande under utveckling och Skogsstyrelsens arbete med kontroller har ännu inte påbörjats. Det är därför fortfarande oklart hur informationsutbytet mellan de båda myndigheterna



kommer att ske samt om det finns ett behov av att den sekretess som gäller i Tullverkets verksamhet förs över i samband med att uppgifterna lämnas över till Skogsstyrelsen. En eventuell sekretessreglering får därför hanteras i framtiden.

## **10.4 Avskogningsförordningen och miljöinformationsdirektivet**

### **10.4.1 Tillhandahållande av information enligt avskogningsförordningen**

Avskogningsförordningen innehåller flera krav på såväl medlemsstaterna som de behöriga myndigheterna att tillhandahålla information till allmänheten och kommissionen. I artikel 16 regleras de behöriga myndigheternas skyldighet att kontrollera verksamhetsutövares och handlares efterlevnad av förordningen. Genom kontrollerna ska de behöriga myndigheterna fastställa om de relevanta produkter som verksamhetsutövaren eller handlaren har släppt ut eller avser att släppa ut, har tillhandahållit eller avser att tillhandahålla på marknaden eller har exporterat eller avser att exportera uppfyller kraven i förordningen (artikel 16.1). Kontrollerna ska utföras i enlighet med artiklarna 18 och 19 och de behöriga myndigheterna ska använda en riskbaserad metod för att fastställa vilka kontroller som ska utföras (artikel 16.2–3). I avsnitt 3.5 redogör utredningen för vilka åtgärder som den behöriga myndigheten kan vidta inom ramen för kontrollen enligt avskogningsförordningen.

Av artikel 16.14 i avskogningsförordningen framgår att de behöriga myndigheterna ska bevara dokumentation om kontrollerna och särskilt ange deras art och resultat samt vilka åtgärder som vidtagits vid bristande efterlevnad. Dokumentationen om alla kontroller ska sparas i minst tio år. Enligt artikel 16.15 ska de register över kontroller som utförs enligt förordningen och den behöriga myndighetens rapporter om kontrollernas resultat anses utgöra miljöinformation enligt miljöinformationsdirektivet och göras tillgängliga på begäran.

Enligt artikel 22 i avskogningsförordningen ska medlemsstaterna senast den 30 april varje år tillgängliggöra information om förordningens tillämpning under det föregående kalenderåret. Informationen ska bland annat omfatta antalet kontroller som utförts och

resultatet av kontrollerna samt de typer av bristande efterlevnad som identifierats. I fall av bristande efterlevnad ska informationen även omfatta de korrigerande åtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 24 och de sanktioner som utdömts i enlighet med artikel 25.

#### 10.4.2 Miljöinformationsdirektivet

FN:s konvention av den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) kopplar samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter och är ett försök att genom ett juridiskt bindande instrument skapa en minimistandard för allmänhetens medverkan i miljöarbetet.<sup>13</sup>

Århuskonventionen brukar sägas ha tre pelare. Den första pelaren är allmänhetens tillgång till miljöinformation. Det är en grundförutsättning för en fungerande demokrati att allmänheten har möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet. Att allmänheten har tillgång till information om miljön är vidare viktigt för möjligheterna att kunna delta i samhällliga beslutsprocesser som påverkar miljön. Detta gäller såväl i fråga om att delta innan beslut fattas och möjligheten att konstruktivt delta i eventuella rättsliga processer. Allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser regleras i konventionens andra pelare medan frågan om allmänhetens rätt att delta i eventuella rättsliga processer regleras i den tredje pelaren. I avsnitt 12.3.3 redogör utredningen närmare för Århuskonventionen och dess betydelse för rätten till rättslig prövning av miljöfrågor. Även EU är part till Århuskonventionen och i syfte att genomföra konventionens krav på allmänhetens tillgång till miljöinformation har miljöinformationsdirektivet antagits. I artikel 2.1 i direktivet definieras begreppet miljöinformation som information om bland annat tillståndet för olika delar av miljön, utsläpp i luften, vattnet eller andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar delar av miljön, åtgärder som policy, lagstiftning, planer och program och villkoren för mänskligt liv, kulturplatser i den mån de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i miljön.

Direktivet överensstämmer i stort med definitionen av miljöinformation enligt artikel 2.3 i Århuskonventionen men i vissa delar

---

<sup>13</sup> Århuskonventionen, Ds 2004:29 s.42.

går direktivet längre än konventionen. Förutom att precisera miljöinformationens innehåll anger både Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet vilka olika former informationen kan vara upptagen i. Miljöinformation är all information i skriftlig form, bildform, ljudform, elektronisk form eller varje annan materiell form som rör de tillstånd och faktorer som räknas upp.<sup>14</sup>

När Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet infördes i svensk rätt konstaterade regeringen att handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen täcker det som avses med miljöinformation enligt konventionen och direktivet. Skälet till den bedömningen var att frågan om vad som utgör en handling enligt svensk lagstiftning inte styrs av handlingens innehåll. Det som i konventionen och direktivet sägs om miljöinformationens närmare innehåll och form medförde därför inga ändringar i det svenska regelverket när det gäller tillgången till information som finns hos de organ för vilka offentlighetsprincipen, OSL och OSF är tillämpliga. Bedömningen avsåg de organ som utgör myndigheter enligt svensk rätt. För sådana organ som inte omfattas av det svenska myndighetsbegreppet men som utgör myndigheter i konventionens och direktivets mening föreslogs en ny lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ.<sup>15</sup> Lagen (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ reglerar rätten att ta del av miljöinformation hos fiskevårds- och viltvårdsområdesföreningar, vattenförbund och andra enskilda organ, om informationen avser sådan av det enskilda organet bedriven verksamhet som innebär fullgörande av offentlig förvaltningsuppgift. Lagen gäller dock inte för sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 3, 4 eller 5 §§ OSL (jfr. 1 § lagen om miljöinformation hos vissa enskilda organ). I lagens 2 § definieras miljöinformation som information om miljön och faktorer som kan påverka miljön och hur människors hälsa, säkerhet och livsvillkor samt kulturmiljöer och byggnadsverk kan påverkas av miljön eller av sådana faktorer som kan påverka miljön.

I miljöinformationsdirektivet anges även olika situationer när en begäran om att ta del av uppgifter som innehåller sådan miljöinformation som avses enligt direktivet får avslås. En begäran om att ta del av sådana uppgifter får bland annat avslås om den är uppenbart orimlig, om begäran är för allmänt formulerad, om begäran

---

<sup>14</sup> Ds 2004:29 s. 40 f.

<sup>15</sup> Prop. 2004/05:65 s. 37 f.

avser material som ännu inte färdigställts eller om den begärda informationen inte innehas av eller förvaras för den offentliga myndighet till vilken begäran är riktad (artikel 4.1 a)-d) i direktivet). Medlemsstaterna får vidare föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås om ett utlämnande av informationen skulle ha negativa konsekvenser bland annat för sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret, domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en offentlig myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art. Andra exempel på situationer då en myndighet får föreskriva att en begäran om miljöinformation får avslås är om utlämnandet får negativa konsekvenser för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, sekretess som omfattar personuppgifter och skydd av den miljö som informationen avser, till exempel lokalisering av sällsynta arter (artikel 4.2 a)-d), f) och h) i direktivet).

Av artikel 4.2 andra stycket i miljöinformationsdirektivet framgår att de skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 i artikel 4 ska tolkas restriktivt och att det i det särskilda fallet ska tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall ska allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som ligger bakom att begäran avslås.

### 10.4.3 Sekretess och miljöinformationsdirektivet

**Utredningens förslag:** Sekretess ska inte gälla för sådana uppgifter som utgör miljöinformation enligt miljöinformationsdirektivet om intresset av allmän kändedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redlighet i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifterna bör lämnas ut.

**Utredningens bedömning:** Att definitionen av miljöinformation enligt miljöinformationsdirektivet utvidgas genom artikel 16.15 i avskogningsförordningen medför inte att det svenska genomförandet av direktivet bör ändras.

Det är utredningens bedömning att den information som Skogsstyrelsen kommer att ta del av inom ramen för sin tillsyn bland annat kommer att innefatta sådan miljöinformation som avses i miljöinformationsdirektivet. I sådana fall ska det göras en bedömning där affärsintresset vägs mot allmänhetens intresse av att ta del av uppgifterna innan de lämnas ut. Det bör därför införas ett undantag från sekretess även rörande sådan information som Skogsstyrelsen tar del av inom ramen för myndighetens tillsyn för uppgifter där intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifterna bör lämnas ut.

Som utredningen har redogjort för i inledningen till avsnitt 10.2 ställs det inga krav på innehållet i en framställning eller upptagning för att den ska anses vara en allmän handling enligt den svenska offentlighetsprincipen. I förarbetena till Århuskonventionen bedömde regeringen att det som sägs om informationens närmare innehåll och form i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet inte krävde någon ändring av svensk rätt när det gäller tillgången till information.<sup>16</sup>

Genom artikel 16.15 i avskogningsförordningen utvidgas begreppet miljöinformation enligt miljöinformationsdirektivet genom att den behöriga myndighetens register över de kontroller som myndigheten utför enligt avskogningsförordningen samt rapporter om kontrollernas resultat också ska omfattas. De behöriga myndigheterna ska därmed göra dessa handlingar tillgängliga på begäran. Med hänsyn till att det vid bedömningen av om en handling är allmän eller inte saknar betydelse vilket innehåll handlingen har anser utredningen att avskogningsförordningens utvidgning av begreppet miljöinformation inte medför att det svenska genomförandet av miljöinformationsdirektivet bör ändras i fråga om allmänna handlingars offentlighet. Utredningen har vidare inte kunnat identifiera att artikel 16.15 i avskogningsförordningen påverkar det svenska genomförandet av miljöinformationsdirektivet i något annat avseende.

---

<sup>16</sup> Prop. 2004/05:65 s. 37.

## 10.5 Det bör införas ett skydd för vissa identitetsuppgifter

**Utredningens förslag:** Sekretess ska gälla för uppgift som kan avslöja identiteten på den som har lämnat in en väl underbyggd synpunkt om misstänkt bristande efterlevnad av avskogningsförordningen eller som har utfört utredningar som ligger till grund för en sådan synpunkt, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.

Utöver de frågor som utredningen ska uppmärksamma särskilt i arbetet med detta betänkande anges det, mer generellt, i direktiven att utredningen även ska ta ställning till i vilken utsträckning det är nödvändigt eller lämpligt att ändra befintliga lagar eller förordningar för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen och lämna nödvändiga författningsförslag. En sådan fråga som utredningen har uppmärksammat med anledning av detta är om det bör införas ett skydd för uppgifter som kan avslöja identiteten på sådana fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 31 i avskogningsförordningen.

Enligt artikel 31.1 i avskogningsförordningen får fysiska eller juridiska personer lämna in väl underbyggda synpunkter till den behöriga myndigheten när de anser att en eller flera verksamhetsutövare eller handlare inte efterlever förordningen. Den behöriga myndigheten ska utan onödigt dröjsmål bedöma de väl underbyggda synpunkterna, inklusive frågan om huruvida synpunkterna är väl underbyggda och, om så bedöms vara fallet, vidta nödvändiga åtgärder i syfte att bland annat upptäcka potentiell bristande efterlevnad (artikel 31.2). Inom 30 dagar från mottagandet av väl underbyggda synpunkter ska den behöriga myndigheten informera den som har lämnat in synpunkterna i fråga om vilken uppföljning som gjorts av synpunkterna och skälen för detta (artikel 31.3).

Av artikel 31.4 i avskogningsförordningen följer att medlemsstaterna ska föreskriva åtgärder för att skydda identiteten på de fysiska eller juridiska personer som lämnar in väl underbyggda synpunkter eller som utför utredningar i syfte att kontrollera en verksamhetsutövers eller handlares efterlevnad av förordningen.

En anmälan om misstänkt bristande efterlevnad av avskogningsförordningen som lämnas in till den behöriga myndigheten utgör en allmän handling sedan den inkommit dit. Som utredningen redogjort för i avsnitt 10.2.1 är en sådan handling som huvudregel offentlig. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan endast begränsas genom bestämmelser om sekretess. Ett skydd för identitetsuppgifter för den som har lämnat in en anmälan kan dock uppnås på två olika sätt. Ett sådant skydd kan uppnås genom sekretesskydd eller genom att det införs ett krav på anonyma anmälningar. I det förstnämnda alternativet uppger inlämnaren sitt namn vid anmälan men tillförsäkras ett sekretesskydd så att uppgifterna inte röjs. I det andra alternativet är identiteten okänd även för tillsynsmyndigheten. Vid genomförandet av bland annat kapitaltäckningsdirektivet<sup>17</sup>, det fjärde penningtvättsdirektivet<sup>18</sup> samt EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan<sup>19</sup> gjordes bedömningen att skydd för identitet bör genomföras genom bestämmelser om sekretess.<sup>20</sup> I det sistnämnda lagstiftningsärendet infördes 30 kap. 23 b § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i statlig myndighets tillsynsverksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter för uppgift som kan avslöja identiteten på den som har gjort en anmälan enligt den lagen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att anmälaren lider skada. Regeringen konstaterade vidare att sekretesstidens längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden gäller sekretessen i regel som längst i femtio eller sjuttio år. Handlingar som avser enskildas eller det allmännas ekonomiska förhållanden kan i allmänhet hållas hem-

---

<sup>17</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

<sup>18</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

<sup>19</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan.

<sup>20</sup> Se prop. 2013/14:228 Förstärkta kapitaltäckningsregler s. 255, prop. 2016/17:173. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism s. 328 och prop. 2020/21:134. Förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter s. 85 f.

liga i högst 20 år. Regeringen bedömde att sekretesstidens längd för de aktuella uppgifterna bör vara densamma som den som brukar gälla för enskildas ekonomiska förhållanden. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att sekretessen bör gälla i 20 år.<sup>21</sup>

Utredningen gör följande överväganden. Artikel 31.4 i avskogningsförordningen ställer upp krav på medlemsstaterna att föreskriva åtgärder för att skydda identiteten på en sådan fysisk eller juridisk person som lämnar in väl underbyggda synpunkter enligt förordningen eller som utför utredningar i syfte att kontrollera en verksamhetsutövares eller handlares efterlevnad. Ett sådant skydd syftar bland annat till att freda den som lämnade in synpunkterna från repressalier och vedergällning om denne är anställd hos den som anmälan avser, om det finns en konkret hotbild kopplad till ärendet eller om inlämnaren i övrigt står i beroendeförhållande till anmälningsobjektet. Att det finns ett skydd för uppgifter om identiteten kan därför komma att vara avgörande för att den som har för avsikt att anmäla en misstänkt överträdelse av förordningen också gör det. En reglering av skydd för uppgifter som kan avslöja identiteten på en person som lämnar in väl underbyggda synpunkter är därför en förutsättning för att den möjligheten utnyttjas i en sådan utsträckning att bestämmelsen får avsedd verkan.

Den första frågan som utredningen har att ta ställning till är om skyddet för dessa personer bör införas genom en sekretessbestämmelse eller om det i stället bör införas ett krav på anonyma anmälningar. Det finns i svensk rätt inga hinder mot att en anmälan lämnas in anonymt. Eftersom det ankommer på den behöriga myndigheten att även bedöma om de inkomna påståendena är väl underbyggda eller inte anser utredningen emellertid att en sådan bedömning skulle kunna försvåras om den som har lämnat in synpunkterna är anonym. Det gäller särskilt i de fall då uppgifterna om en misstänkt överträdelse endast kan vara kända av någon med nära anknytning till företaget i fråga. Anonyma anmälningar skulle vidare innebära svårigheter för myndigheten att ställa följdfrågor till inlämnaren eller att informera denne om vilka åtgärder som vidtagits samt skälen för detta. Det går vidare inte att utesluta att identiteten riskerar att avslöjas av de uppgifter som lämnas i anmälan. Att införa ett krav om anonyma anmälningar skulle i sådana fall inte få någon verkan.

---

<sup>21</sup> Prop. 2020/21:134 s. 88.



Sammanfattningsvis anser utredningen att det skydd som medlemsstaterna ska införa för identiteten på sådana personer som avses i artikel 31.4 i avskogningsförordningen bör genomföras genom sekretesskydd. Det skydd som föreslås gälla i den behöriga myndighetens tillsyn, utredning och planering enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF (se avsnitt 10.2.3) är inte tillämpligt för sådana uppgifter som rör identiteten på den som har lämnat in en synpunkt om misstänkt bristande efterlevnad av regelverket. Det bör därför införas en särskild bestämmelse om skydd för uppgifter om sådana personers identiteter i OSL.

När det gäller fysiska eller juridiska personer som utför utredningar i syfte att kontrollera en verksamhetsutövers eller handlares efterlevnad av förordningen kan detta till exempel avse journalister eller personal vid icke-statliga organisationer. Information om sådana personers identitet kan inkomma till den behöriga myndigheten bland annat genom att en person som lämnar in synpunkter enligt avskogningsförordningen samtidigt lämnar in underlag i form av till exempel rapporter där uppgifterna framgår. Det innebär att uppgifterna finns hos den behöriga myndigheten utan att den som har utfört utredningen har initierat ärendet. De omfattas därför inte av den sekretess som gäller för den som har lämnat in synpunkterna i fråga. Med hänsyn till de risker som är förenade med att utföra de utredningar som avses bör även dessa personer omfattas av samma skydd som den som har lämnat in väl underbyggda synpunkter.

Nästa fråga är om de uppgifter som kan avslöja sådana identiteter bör skyddas genom ett rakt skaderekvisit, ett omvänt skaderekvisit eller genom absolut sekretess. Formuleringen i avskogningsförordningen om att medlemsstaterna ska föreskriva åtgärder för att *skydda* identiteten (provide for measures to protect the identity) på sådana personer som avses i artikel 31 ger ingen ledning i fråga om hur starkt skyddet bör vara. Kommissionen har ännu inte antagit några genomförandebestämmelser om regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data som skulle kunna klargöra saken. Det är utredningens uppfattning att formuleringen i artikeln inte kräver att det föreskrivs absolut sekretess för uppgifterna utan snarare att de ska tillförsäkras ett visst skydd. Det är vidare utredningens utgångspunkt att inte begränsa rätten till insyn i den behöriga myndighetens verksamhet i allt för stor utsträckning. Det bör därför

gå att uppnå ett lämpligt skydd för uppgifterna genom en skadeprövning.

Även om det finns en hög risk för skada för vissa kategorier av personer som kan tänkas lämna in synpunkter enligt artikel 31 i avskogningsförordningen så är det utredningens bedömning att risken i allmänhet får anses vara låg. Det kan till exempel komma att finnas situationer där identiteten redan är allmänt känd. Som exempel kan nämnas fall då en person har gått ut i media och själv berättat att denne har gjort en anmälan enligt avskogningsförordningen. I sådana fall bör uppgiften kunna lämnas ut utan att den enskilde lider skada. Enligt utredningens mening bör vidare uppgiften om att det är en miljörättsorganisation som ligger bakom en anmälan som huvudregel vara offentlig, särskilt med hänsyn till att det får anses utgöra en central del av en miljöorganisations verksamhet att företräda allmänheten i miljöfrågor. I de fall underlagen som har lämnats in utgörs av offentligt material såsom offentligt publicerade vetenskaps- eller tidningsartiklar saknas vidare anledning att ta ställning till om uppgifterna i underlaget bör omfattas av sekretess. Av dessa skäl anser utredningen att det är tillräckligt att skydda uppgifterna om identiteten på den som har lämnat in synpunkterna eller utfört en utredning som ligger till grund för synpunkten genom ett rakt skaderekvisit. Utredningen föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i OSL enligt vilken det ska råda sekretess för uppgift som kan avslöja identiteten på den som har lämnat in en väl underbyggd synpunkt eller som har utfört utredningar som ligger till grund för en sådan synpunkt, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det innebär att det råder en presumtion om att uppgifterna är offentliga.

Som exempel då det typiskt sett bör råda sekretess för uppgifterna är om den som har lämnat in synpunkterna är anställd vid det företag som anmäls och riskerar att utsättas för repressalier om identiteten blir känd. Ett annat exempel är om det finns en risk för att urfolk utsätts för hot i samband med exempelvis en avverkning och en enskild därmed kan komma att lida skada om dennes identitet blir känd. För en person som har utfört utredningar i syfte att kontrollera att avskogningsförordningen följs är det vidare tänkbart att uppgifterna bör omfattas av sekretess om det rör en person som är verksam i en organisation som har till uppdrag att tillvarata

miljöintressen i länder där det förekommer allvarliga hot mot sådana organisationer.

Det bör dock påpekas att sekretessen endast kommer att få fullt genomslag i sådana ärenden som inte leder till att tillsynsmyndigheten vidtar några utredande åtgärder, med hänsyn till den grundläggande principen om partsinsyn. En enskild som, på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen kan endast förvägras att ta del av en handling eller annat material i målet eller ärendet om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs (10 kap. 3 § OSL). Det kan även i övrigt i praktiken vara nödvändigt att den som lämnade in synpunkterna släpper på sina sekretessanspråk för att utredningen ska kunna genomföras eller ett ingripande kunna ske. Rätten till partsinsyn kommer till uttryck i 10 § förvaltningslagen (2017:900) och får anses ge uttryck för EU-rättens princip om rätten till försvar.

Hur lång tid sekretessen ska gälla varierar beroende på vilket skyddsintresse som föranleder sekretessen. Sekretesskydd för enskildas personliga förhållanden gäller i regel som längst i femtio eller sjuttio år medan handlingar som avser enskildas eller det allmännas ekonomiska förhållanden i allmänhet kan hållas hemliga i högst tjugo år. Enligt utredningen bör dock de uppgifter som här är aktuella närmast likna enskildas ekonomiska förhållanden. Sekretess för uppgifter rörande en anmälares identitet bör därför gälla i högst tjugo år.

Under arbetet med det här betänkandet har det förts fram att det bör råda ett omvänt skaderekvisit för sådana uppgifter som kan avslöja identiteten på en fysisk eller juridisk person som har lämnat in en väl underbyggd synpunkt. Det skulle innebära att det, i motsats till vad utredningen föreslår, råder en presumtion om sekretess för uppgifterna. Detta har bland annat motiverats med att det kan vara svårt för den behöriga myndigheten att utreda risken för skada för till exempel personer eller aktörer som befinner sig i andra länder. Som utredningen har konstaterat ovan får risken för skada som utgångspunkt anses vara låg. Det är vidare av stor vikt att rätten till insyn i den behöriga myndighetens verksamhet inte begränsas i onödan. Därtill ska sägas att, för det fall en handling som innehåller uppgifter som kan avslöja identiteten på en sådan fysisk eller juridisk person som omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen begärs ut, ankommer det på den behöriga myndigheten att göra en

skadeprövning i det enskilda fallet, oavsett vilken nivå av skydd som gäller. Den nivå av skydd som utredningen har föreslagit ovan får anses tillgodose det sekretessbehov som kan tänkas finnas för uppgifterna.

# 11 Finansiering av kontrollerna

## 11.1 Inledning och utredningens direktiv

I skälen till avskogningsförordningen anges att de behöriga myndigheterna regelbundet bör genomföra kontroller av verksamhetsutövare och handlare för att verifiera att de fullgör sina skyldigheter i förordningen. De behöriga myndigheterna bör utföra kontroller på grundval av relevant information som de har tillgång till, inklusive väl underbyggda synpunkter som lämnats in av tredje part. Medlemsstaterna bör även säkerställa att det finns tillräckliga finansiella resurser för den behöriga myndigheten att utföra kontrollerna. Enligt artikel 20 får vidare medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter möjligheten att återkräva de kostnader som uppstår vid kontroller av relevanta råvaror och produkter som inte uppfyller kraven i förordningen.

I utredningens direktiv anges att utredningen ska ta ställning till om kontrollerna enligt avskogningsförordningen bör finansieras med avgifter eller genom anslag, med utgångspunkten att olika finansieringsformer skulle kunna tillämpas för olika typer av verksamhetsutövare och handlare. Utredningen ska vidare, i möjlig mån, redovisa hur andra jämförbara medlemsstater väljer att finansiera kontrollerna och nivån för avgiftsuttaget, redovisa för- och nackdelar med en avgifts- respektive en anslagsfinansiering samt konsekvenser av detta, inklusive för konkurrenskraften. Om en modell som innefattar avgiftsfinansiering väljs ska utredningen beakta principen om full kostnadstäckning, säkerställa att administrationskostnaderna minimeras, se till att det finns en tydlig och transparent koppling mellan avgiften och myndighetens arbetsinsats och bedöma om myndighetens kostnader för kontrollen bör tas ut med den faktiska kostnaden eller enligt ett schablonbelopp med utgångspunkten att olika lösningar skulle kunna tillämpas för olika typer av

produktslag och handelsled. Slutligen anges att utredningen ska analysera om eventuella avgifter för kontroll av relevanta produkter kan och bör differentieras baserat på om ursprungslandet eller den delen av ursprungslandet är klassat som låg-, normal- eller högriskland, i sin analys beakta EU:s statsstödsregler och lämna nödvändiga författningsförslag.

## 11.2 Kontrollförfarandet

I detta avsnitt beskrivs kontrollförfarandena enligt timmerförordningen och avskogningsförordningen. Därefter redogör utredningen för hur många företag som kan tänkas bli föremål för kontroller enligt avskogningsförordningen i Sverige.

### 11.2.1 Kontrollen enligt timmerförordningen

De kontroller som Skogsstyrelsen utför enligt timmerförordningen finansieras genom anslag i statsbudgeten.

Skogsstyrelsen utövar i dagsläget kontroll av omkring 40 importörer och handlare per år enligt timmerförordningen, varav den största andelen är importörer. Varje år kontrolleras mindre än en procent av de företag som omfattas av förordningen. Utöver den planerade tillsynen kan händelsestyrd tillsyn aktualiseras bland annat med anledning av Skogsstyrelsens övriga tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken eller utifrån information från andra medlemsstater.

Kontrollerna sker genom fysiska besök och digitala möten. Skogsstyrelsen har utvecklat ett system för kontrollerna, och eventuella ytterligare åtgärder som föranleds av dessa, samt identifierat riskfaktorer som myndigheten utgår från vid sin tillsyn. Tillsynsarbetet upptar i dag cirka tre årsarbetskrafter.

### 11.2.2 Kontrollen enligt avskogningsförordningen

Avskogningsförordningen har uttalade minimikrav när det gäller det antal kontroller som ska utföras årligen (artikel 16.8–10). Antalet företag och produkter som den behöriga myndigheten ska

kontrollera beror på vilket land, eller delar därav, som den relevanta råvaran kommer ifrån. Om ett företag producerar relevanta produkter från råvaror som odlats i ett lågriskland ska minst en procent av verksamhetsutövarna kontrolleras. Om råvaran kommer från ett normalriskland ska minst tre procent av verksamhetsutövarna som hanterar relevanta produkter kontrolleras. Motsvarande siffra för verksamhetsutövare som producerar relevanta produkter med råvaror från högriskländer är minst nio procent. I det senare fallet ska även minst nio procent av kvantiteten av produkterna kontrolleras.

Förordningens minimikrav för de planerade kontrollerna omfattar verksamhetsutövare men också handlare som inte är små eller medelstora företag, härnäst benämnda som handlare om inte annat anges. Eftersom kontrollerna ska genomföras i enlighet med en riskbaserad kontrollplan (artikel 16) kan även små och medelstora handlare undantagsvis komma att omfattas av den planerade kontrollen.

Artikel 18 i avskogningsförordningen reglerar kontrollerna av verksamhetsutövare och handlare. Av artikeln framgår att kontrollerna ska omfatta granskning av systemen för tillbörlig aktsamhet, inklusive riskbedömning och riskreducerande förfaranden samt de handlingar och register som styrker att systemet för tillbörlig aktsamhet fungerar väl (18.1 a). Kontrollerna ska även omfatta en granskning av sådana handlingar och register som visar att en viss relevant produkt som en verksamhetsutövare har släppt ut eller avser att släppa ut på marknaden eller exportera uppfyller kraven i förordningen. Detsamma gäller för sådana produkter som handlare har gjort tillgängliga eller avser att göra tillgängliga. Granskningen gäller även riskreducerande åtgärder eller relevanta förklaringar om tillbörlig aktsamhet (18.1 b). Om det är lämpligt, och särskilt om en granskning som avses i första punkten har gett upphov till frågor, får den behöriga myndigheten vidta ytterligare kontroller. Det avser bland annat granskning av relevanta råvaror eller produkter på plats i syfte att kontrollera om de överensstämmer med de handlingar som använts för att visa tillbörlig aktsamhet, granskning av korrigerande åtgärder, kemisk analys, DNA-analys samt andra tekniska och vetenskapliga metoder som är lämpliga för att avgöra om produkterna är avskogningsfria. Kontrollerna kan även omfatta stickprovskontroller, inbegripet granskningar på fältet, som vid behov kan ske även i tredje länder genom samarbete med de admi-

nistrativa myndigheterna i dessa tredjeländer förutsatt att dessa tredjeländer gett sitt samtycke (18.2 a–e).

I artikel 19 i avskogningsförordningen regleras kontroller av handlare som är små och medelstora företag. Kontrollerna är begränsade i förhållande till de som ska utföras enligt artikel 18 och ska omfatta granskning av handlingar och register som styrker att kraven i artikel 5.2–5.4 är uppfyllda (artikel 19.1). Vid behov, och särskilt om granskningar enligt artikel 19.1 har gett upphov till frågor, får den behöriga myndigheten vidta kontroller som innebär stickprov och granskningar på fältet (artikel 19.2).

Vilka företag som kontrolleras inom den planerade kontrollen ska fastställas med hjälp av en riskbaserad metod enligt artikel 16.3 i avskogningsförordningen. Riskkriterierna ska baseras på en analys av risken för bristande efterlevnad av förordningen. I denna analys ska följande faktorer särskilt beaktas: de relevanta råvarorna, leveranskedjornas komplexitet och längd (bland annat om dessa omfattar en blandning av relevanta produkter) och bearbetningsstadiet för den relevanta produkten. Andra aspekter som kan påverka riskbedömningen är om de berörda markområdena gränsar till skogar eller vilken riskklassificering som det aktuella landet eller delar av landet har tilldelats i enlighet med artikel 29 i förordningen. I analysen ska även verksamhetsutövares eller handlares tidigare bristande efterlevnad av förordningen, risken för kringgående samt annan relevant information inkluderas. Riskanalysen ska baseras på den information som avses i artiklarna 9 och 10 och får bygga på informationen i det EU-gemensamma informationssystem enligt artikel 33 där förklaringarna om tillbörlig aktsamhet ska lämnas in. Analysen får även stödja sig på andra relevanta källor som övervakningsdata, riskprofiler från internationella organisationer, väl underbyggda synpunkter som lämnats in enligt artikel 31 eller slutsatser från kommissionens expertgruppsmöten.

Utöver den *planerade kontrollen* kan den behöriga myndigheten även utföra *uppföljande kontroller* för att säkerställa att tidigare identifierade brister har åtgärdats. Myndigheten kan även komma att utföra *händelsestyrda kontroller* baserade på bland annat välgrundade synpunkter eller annan information som har kommit till myndighetens kännedom.



### 11.2.3 Omfattning av kontrollerna i Sverige

Omfattningen av uppföljande eller händelsestyrda kontroller är i dag inte möjliga att förutse, men det är troligt att behovet av uppföljande och händelsestyrda kontroller kommer att vara större vid införandet av förordningen än efter några år när kunskapen om lagstiftningen och erfarenheten av att följa förordningen är större bland företagen.

Det är i nuläget oklart hur många svenska företag som kommer att behöva lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet eftersom många små och medelstora företag kommer att kunna hänvisa till redan inlämnade förklaringar. De siffror som presenteras nedan är därför endast uppskattningar utifrån den information som finns tillgänglig i dag.

Utifrån statistik från Tullverket avseende handel med tredje land under 2023 gör utredningen uppskattningen att det finns cirka 15 000 exporterande samt cirka 20 000 importerande företag som hanterar relevanta råvaror och produkter i Sverige. Det finns vidare, enligt uppgift från SCB:s databas Industrins varuproduktion (IVP), över 8 200 företag i Sverige som kan antas producera relevanta produkter. Av dessa klassas cirka 200 som stora företag. Det bör noteras att IVP:s siffror även omfattar företag som producerar produkter med samma varukod enligt tullnomenklaturen som vissa relevanta produkter, men som är gjorda av råvaror som inte omfattas av förordningen. Det kan röra sig om företag som till exempel producerar däck av syntetiskt gummi, ätpinnar gjorda av bambu eller stearinsyra som har en annan bas än palmolja. Antagligen är således antalet företag som faktiskt hanterar relevanta produkter något lägre än vad som redovisats ovan.

Av de relevanta råvaror som omfattas av avskogningsförordningen är det endast trä och nötkreatur som produceras i Sverige i dag. Inom primärproduktionen finns cirka 14 100 företag som håller nötkreatur och cirka 310 000 enskilda skogsägare.<sup>1</sup> Att vara skogsägare är dock inte detsamma som att vara verksamhetsutövare enligt förordningen. Det är endast de företag som släpper ut relevanta produkter på marknaden som blir verksamhetsutövare. Baserat på antalet avverkingar och gallringar har Skogsstyrelsen uppgett att myndigheten

---

<sup>1</sup> Jordbruksverket, statistikrapport Lantbrukets djur i juni 2024 samt Skogsstyrelsen, statistikrapport Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruket 2023.

uppskattar att det årligen kommer vara cirka 8 400 verksamhetsutövare inom den skogliga primärproduktionen. När det gäller företag som håller nötkreatur är det endast företag som släpper ut eller exporterar levande nötkreatur på marknaden som omfattas av kraven på att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet. Det rör sig om cirka 12 000 företag.

Det bör noteras att Sverige är ett exportberoende land, med hög andel internationell handel, vilket innebär att en del av de producerande företagen också kan återfinnas i Tullverkets underlag som både importörer och exportörer. Antalet faktiska verksamhetsutövare som omfattas av avskogningsförordningen kan därför vara lägre än vad som har redovisats ovan.

Utöver ovan nämnda företag tillkommer ett stort antal handlare av olika storlek (bland annat grossister, detaljhandlare, caféer, kiosker och restauranger). Det finns ingen tillgänglig statistik som kan identifiera vilka detaljister eller grossister som hanterar relevanta produkter. Utredningen kan därför inte göra någon uppskattning när det gäller hur många handlare som kommer att omfattas av kravet på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet.

### 11.3 Finansiering av tillsyn

Avskogningsförordningen reglerar inte hur kontrollerna enligt förordningen ska finansieras i de enskilda medlemsstaterna. Inte heller i timmerförordningen finns det någon reglering om hur de kontrollerna ska finansieras. Enligt artikel 20 i avskogningsförordningen har dock medlemsstaterna möjlighet att ge den behöriga myndigheten rätt att återkräva alla kostnader för sin verksamhet vid fall av bristande efterlevnad. Utredningens bedömning och förslag när det gäller rätten att återkräva kostnader för lagring av omhändertagna relevanta produkter redovisas i kapitel 7.

Kontrollverksamhet kan antingen vara anslagsfinansierad, dvs. finansierad av skattemedel, eller finansierad via avgifter som betalas in av de aktörer som omfattas av tillsynen. Den behöriga myndighetens kontroller enligt avskogningsförordningen kommer att utgöras av planerade, uppföljande och händelsestyrda kontroller. De olika typerna av kontroller kan finansieras på olika sätt.

I följande avsnitt beskrivs de allmänna utgångspunkterna för anslagsfinansierad respektive avgiftsfinansierad tillsyn. Därefter redovisar utredningen för- och nackdelar med respektive finansieringsmodell. I avsnitt 11.7 lämnar utredningen förslag på hur den behöriga myndighetens olika kontroller enligt avskogningsförordningen bör finansieras.

### 11.3.1 Anslagsfinansierad tillsyn

Anslagsfinansierad tillsyn belastar statsbudgeten och finansieras av skattekollektivet. Riksdagen kan alltid besluta att viss tillsyn ska finansieras med skatt genom att ett anslag tilldelas en myndighet. Tillkommande anslagsfinansierad tillsyn kräver dock omprioriteringar av befintlig verksamhet eller en utökning av statsbudgeten.

En stor del av den statliga verksamheten finansieras genom anslag. Anslagsindelningen utgår från riksdagens vilja att direkt styra, följa upp och dimensionera omfattningen av en viss verksamhet. Utöver anslagets belopp anger riksdagen även de ändamål som ska gälla för anslaget. Ändamålen anger mer eller mindre utförligt hur pengarna ska användas. Anslag eller inkomster inom statens budget får därför inte användas på annat sätt än riksdagen har beslutat.

För vissa verksamheter kan det vara lämpligt att låta kontrollen vara anslagsfinansierad. Det kan exempelvis vara fallet när kostnaderna för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften i övrigt. Det kan också finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga eller andra skäl som talar för att kontrollen bör finansieras med skattemedel.

Om staten stödjer en viss verksamhet med offentliga medel på ett sätt som ger mottagaren en fördel gentemot andra aktörer på marknaden utgör detta ett statsstöd. EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att stödja viss verksamhet med offentliga medel. Reglerna återfinns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Stödåtgärderna kan anta olika former, till exempel bidrag, lån på förmånliga villkor eller reducerade offentliga avgifter och skatter. För att undvika snedvridning av konkurrensen på EU:s inre marknad krävs normalt sett ett godkännande från kommissionen innan ett stöd som kan utgöra statsstöd får lämnas. För att ett stöd ska

räknas som statsstöd måste kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget vara uppfyllda. Stödåtgärden ska bland annat kunna kopplas till det offentliga och finansieras med offentliga medel samt vara riktad till vissa verksamheter eller viss produktion. Stödmottagaren ska bedriva ekonomisk verksamhet och stödåtgärden ska dessutom ge mottagaren en fördel på marknaden. Slutligen ska stödåtgärden för att räknas som statsstöd snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater.

### 11.3.2 Kontroller som finansieras av avgifter

Enligt regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) bör den statliga tillsynen normalt finansieras av avgifter. De företag som omfattas av tillsynen får därmed också bära kostnaderna för den. En kontrollavgift som betalas in av tillsynsobjekten ska motsvaras av en tydlig motprestation, följa principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, vara lättbegriplig och förutsägbar, ge incitament till önskade beteenden hos tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare samt vara konkurrensneutral. Avgiften bör också vara konstruerad så att den inte uppfattas som orättvis eller styrande för tillsynens inriktning och omfattning. Det bör också vara enkelt att identifiera vilka företag som omfattas av en avgift.

Kravet på att en avgift ska motsvaras av en tydlig motprestation är kopplat till gränsdragningen mellan avgifter och skatter. Avgiften ska vara en ersättning för den tjänst eller vara som myndigheten levererar. Utan en klar motprestation utgör ersättningen ett tvångsbidrag till staten och är därmed att betrakta som en skatt. På samma sätt bör avgifter som klart överstiger statens kostnader för motprestationen också betraktas som en skatt. Även graden av tvång påverkar om en avgift bör tas ut. Om den som beläggs med en avgift befinner sig i en sådan situation att denne rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att betala avgiften bör riksdagen i princip besluta om avgiften. Det går dock inte att sätta upp något generellt kriterium för när en avgift är tvingande utan detta får avgöras genom en helhetsbedömning i varje enskilt fall.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973 och Rätt avgifter? Statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17).

Motprestationen som samhället, eller det allmänna, ska ge i utbyte mot en avgift definieras som en direkt, särskild eller specificerad motprestation. Det innebär att det i princip måste uppstå statliga kostnader för motprestationen för att ersättningen ska betraktas som en avgift. Samtidigt måste det finnas en sannolikhet för att motprestationen kan, eller ska, erhållas. Om det till exempel är ytterst osäkert om ett tillsynsobjekt överhuvudtaget erhåller någon motprestation i form av faktisk tillsyn är det ett tecken på att det kan vara fråga om en skatt snarare än en avgift. Sannolikheten för att motprestationen ska ges bör inte närma sig noll. I rapporten Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17) utvecklar Ekonomistyrningsverket hur olika former av motprestationer kan bedömas i avgiftskonstruktionen. Vid riskbaserade planerade kontroller, där endast en liten andel av företagen faktiskt kommer att granskas, är det en utmaning att identifiera vilken nytta ett enskilt företag, som endast undantagsvis kommer att omfattas av kontrollen, får av avgiften. Om en motprestation erhålls utan att statliga kostnader uppstår är det en indikation på att avgiftens utformning bör övervägas noggrannare.

För kollektiva avgifter, som till exempel vid riskbaserad kontroll, består motprestationen enligt Ekonomistyrningsverket av förbättrade marknadsförhållanden genom att tillsynen begränsar antalet oseriösa företag som konkurrerar på förmånligare villkor. Att företag betecknas som oseriösa i det här avseendet kan bland annat bero på att de inte följer till exempel miljökrav. Genom att dessa aktörer tvingas bort från marknaden eller påförs samma krav som seriösa företag blir marknadsförhållandena mer jämlika. De seriösa företagen kan således sägas tjäna på tillsynsverksamheten, men den motprestationen kan ifrågasättas utifrån det statsrättsliga avgiftsbegreppet. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat sig i fråga om avgifter som debiteras var och en som utövar en verksamhet av visst slag (HFD 2013 ref. 30). Domstolen uttalade att det i sådana fall, för att det ska kunna anses vara fråga om en avgift i regeringsformens mening, bör krävas dels att den som enligt en föreskrift har att betala en sådan avgift kan bli föremål för den kontroll eller tillsyn som avgiften finansierar, dels att kontrollen eller tillsynen tillför verksamheten som sådan något mervärde, till exempel genom att skapa eller vidmakthålla sunda konkurrensförhållanden.

Principen om full kostnadstäckning innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna så att de på några års sikt täcker alla kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. Det kan även uttryckas som att avgiftsnivån ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Enligt Ekonomistyrningsverket kan direkta kostnader utgöra kostnader för löner och resekostnader för personer som arbetar direkt med den avgiftsbelagda verksamheten. Även det administrativa resursbehovet för att upprätta fakturor bör ses som en direkt kostnad. Indirekta kostnader kan utgöra till exempel kostnader för lokaler, ledning, eller administrativa stödfunktioner så som till exempel IT eller HR. Även andra kostnader kan inkluderas i avgiftsunderlaget så som allmän metod- och kontrollutveckling, informationshantering och systemutveckling eller forskning. Kostnader för remisser, EU-arbete, arbete med föreskrifter och allmänna råd eller allmän rådgivning och information brukar dock inte tas med i avgiftsunderlaget.<sup>3</sup>

#### **11.4 För- och nackdelar med finansiering via anslag respektive avgifter**

I detta avsnitt redovisas för- och nackdelar med en finansiering via avgifter respektive anslag. I texten kommer utredningen även att belysa aspekter som principen om full kostnadstäckning, minimering av administrativa kostnader samt möjligheten att skapa en tydlig och transparent koppling mellan avgiften och myndighetens arbetsinsats.

Vid val av finansieringsform bör följande aspekter beaktas:

- Stabilitet. Det är viktigt att säkerställa en långsiktig och stabil finansiering.
- Styrning. Det är viktigt att finansieringen inte påverkar effektiviteten eller valet av tillsynsobjekt.
- Gränsdragningen mot vad som är att betrakta som skatt. För att en avgift ska tas ut måste det finnas en tydlig motprestation och kostnad för staten.
- Enhetlighet. Finansieringen av en tillsyn bör vara enhetlig.

---

<sup>3</sup> ESV-forum, Att beräkna kostnaderna för avgifter, hämtad 2024-06-12.

### 11.4.1 Anslagsfinansierad kontroll

En tydlig fördel med en anslagsfinansierad kontroll är att den leder till lägre administrativa kostnader för både företag och myndigheter. Det uppstår till exempel inga kostnader för fakturering och påminnelser och myndigheten behöver inte heller lägga ned tid och resurser på att lämna information till den som faktureras om hur och varför avgiften tas ut. Vidare undviks kostnader från till exempel eventuella överklaganden av avgiften. En annan fördel med en helt anslagsfinansierad kontroll är att den inte medför några negativa fördelningseffekter mellan små och stora företag. En anslagsfinansiering kan även sänka trösklarna för marknadsetablering, eftersom det finns en risk att företag som vill etablera sig på en ny marknad avstår om avgiften är för hög i förhållande till en eventuell försäljningsintäkt. En anslagsfinansierad kontroll kan vidare uppfattas som mer företagsvänlig och bjuda in till en bättre dialog mellan myndigheter och berörda företag. Denna finansieringsform kan därmed även vara positiv för lagefterlevnaden, eftersom en bra dialog gör det enklare för företag att utnyttja myndighetens rådgivande funktion utan att riskera att påföras avgifter för kontroller.

En anslagsfinansiering kan vara motiverad om det är svårt att identifiera eller avgränsa det kollektiv av företag som ska omfattas av en avgift eller om det är svårt att definiera en tydlig motprestation för de företag som ska betala avgiften.

Nyttillkommande anslagsfinansierad kontrollverksamhet måste antingen finansieras genom ett utökat anslag för den berörda myndigheten, eller genom omprioriteringar av den befintliga verksamheten. Ökade anslag innebär att staten behöver öka skatteuttaget eller dra ner på annan skattefinansierad verksamhet.

En nackdel med en helt anslagsfinansierad kontroll är att kontrollfunktionen kan förlora sin handlingsdirigerande effekt om händelsestyrda och uppföljande kontroller där brister har konstaterats inte omfattas av avgifter.

En anslagsfinansiering som sker utan att myndigheten tillförs tillräckliga medel kan vidare innebära att andra uppgifter måste nedprioriteras.

## 11.4.2 Kontroll finansierad genom avgifter

Som utredningen redogjort för i avsnitt 11.3.2 bör kontroller och tillsyn i normalfallet finansieras genom avgifter. Avgifter kan utformas på olika sätt som har olika för- och nackdelar.

En fördel med avgifter är att de inte belastar statsbudgeten och att en tillkommande kontrollverksamhet därmed inte behöver leda till en omprioritering av resurser från andra verksamheter.

I följande avsnitt kommer utredningen att beskriva för- och nackdelar med två olika avgiftsmodeller som skulle kunna användas i detta fall.

## 11.5 Olika modeller för avgiftsuttag

### 11.5.1 Avgift för faktiskt genomförda kontroller

Ett sätt att ta ut avgifter är att utgå från de kontroller som en myndighet faktiskt genomför. En sådan avgift kan baseras på en, på förhand bestämd, timkostnadsnorm. Timkostnaden bör motsvara full kostnadstäckning för tillsynen inklusive resor, för- och efterarbete, vidareutbildning samt genomfört kontrollbesök. För en sådan avgift finns en tydlig motprestation i form av den utförda kontrollen. Avgiften uppfyller även kraven på full kostnadstäckning.

En fördel med en sådan avgift är att den kan verka handlingsdirigerande genom att de företag som sköter sig kan få mindre omfattande kontroller och därmed lägre kostnader. En sådan avgift kan således leda till ett önskat beteende hos tillsynsobjekten.

En avgiftskonstruktion som baseras på att företagen betalar för faktiskt utförd kontroll kan samtidigt ha en konkurrenspåverkan för de företag som kontrolleras, och därmed behöver betala en avgift, samtidigt som andra företag inte kontrolleras och därmed inte behöver betala en avgift. Om endast ett litet antal företag faktiskt kontrolleras, och därmed betalar en avgift, kan en sådan avgiftskonstruktion leda till en påtaglig konkurrensnackdel för de företag som kontrolleras. Konkurrensnackdelen blir särskilt stor om endast en mycket liten andel av en större mängd företag kontrolleras årligen. För stora företag skulle en sådan kontrollavgift ha en förhållandevis liten påverkan på det ekonomiska resultatet



medan den för små och medelstora företag skulle kunna vara ekonomiskt betungande.

### 11.5.2 Årlig kontrollavgift

Ett annat sätt att utforma avgifter är att ta ut en årlig avgift av alla företag som omfattas av förordningen, oavsett om de kontrolleras eller inte. De företag som bidrar till att finansiera kontrollen drar nytta av kontrollen, även om de inte faktiskt kontrolleras, genom att lagefterlevnaden stärks. En årlig kontrollavgift som betalas av samtliga företag som hanterar en viss produkt eller bedriver en viss verksamhet kan innebära att den faktiska avgiften för varje enskilt företag blir relativt låg eftersom kostnaden för kontrollen fördelas på en stor mängd företag. I dag finansieras till exempel Livsmedelsverkets stickprovstagning inom de nationella provtagningsprogrammen på detta sätt. I likhet med avskogningsförordningen är de flesta av dessa provtagningsprogram styrda av EU-gemensam lagstiftning och alla medlemsstater är skyldiga att genomföra programmen. Provtagningsprogrammen är riskbaserade. Avgifterna tas ut baserat på produktionsvolymen av det livsmedel som ingår i kontrollprogrammet.<sup>4</sup>

Om ett sådant avgiftssystem omfattar ett stort företagskollektiv kan det dock vara svårt för den behöriga myndigheten att på ett enkelt sätt identifiera alla företag som ska omfattas av avgiften. Livsmedelsverket har till exempel lyft att det kollektiv som omfattas av avgiften för vissa provtagningsprogram är otydligt vilket leder till problem i arbetet med att identifiera samtliga företag som bör belastas med avgiften. Ett exempel på detta är provtagningsprogrammet för bekämpningsmedelsrester, där det föreligger betydande problem med att fastställa ett tydligt avgränsat avgiftskollektiv. Finansieringsmodellen fungerar dock enligt Livsmedelsverket väl för de provtagningsprogram där det är lätt att identifiera samtliga företag som ska omfattas och där dessa företag är tillräckligt många. För att säkra en likabehandling av finansieringen av de nationella provtagningsprogrammen har Livsmedelsverket dock bedömt att samtliga provtagningsprogram bör anslagsfinansieras.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

<sup>5</sup> Finansiering av provtagningsprogrammen – underlag äskande, dnr. 2022/01897.

En årlig kontrollavgift som omfattar ett företagskollektiv som är svårt att identifiera kan vara administrativt kostsamt. Myndigheterna behöver i sådana fall uppdatera och underhålla ett register för fakturering. För att säkerställa att även tillkommande företag registreras kan myndigheterna behöva genomföra återkommande informationskampanjer och aktivt söka upp företag för att få dem att registrera sig. Detta kräver att myndigheten avsätter resurser för detta arbete. Om ett för stort antal företag inte registrerar sig, och därför inte betalar sin kontrollavgift, kan detta leda till ett missnöje bland andra, betalande företag. Detta kan i sin tur riskera att underminera legitimiteten av avgiften, om det uppfattas som att företagen kan undvika att betala den. Det är även tänkbart att det kan uppkomma ett behov av att införa sanktioner för företag som inte betalar den årliga kontrollavgiften eller underlåter att registrera sig. En årlig kontrollavgift som omfattar samtliga företag som hanterar relevanta produkter riskerar således att bli administrativt kostsam för den behöriga myndigheten.

En alternativ utformning av en årlig kontrollavgift är att avgiftsbelägga en mindre del av ett större företagskollektiv. En avgift kan i sådana fall tas ut av vissa utpekade och mer lättidentifierade aktörer, även om det är ett större kollektiv som kan komma att kontrolleras. Ett exempel på en sådan avgift är kontrollen inom EU:s handelsnormer inom frukt och grönt.<sup>6</sup> Grossister, ekonomiska försäljningsföreningar, sorteringsanläggningar, lagerhållare, packerier och odlare betalar en årlig grundavgift baserad på företagets omsättning avseende produkter som ingår i handelsnormen. Butiker eller odlare som inte säljer direkt till privatpersoner betalar ingen grundavgift, men ingår i Jordbruksverket kontroller. När brister identifieras vid en kontroll betalar företaget en kontrollavgift som omfattar den faktiska kostnaden för provtagning och uppföljande kontroller.

## 11.6 Andra medlemsstaters finansiering av kontroll

I skrivande stund har, såvitt utredningen har kunnat klarlägga, ingen medlemsstat ännu fattat beslut i fråga om finansieringen. Utredningen har varit i kontakt med Danmark, Finland, Litauen, Nederländerna, Slovakien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike

---

<sup>6</sup> Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:75) om avgifter för offentliga kontroller.

angående hur dessa länder planerar att finansiera kontrollerna. Flera länder har pekat på att de otydligheter som kvarstår när det gäller förordningens tillämpning gör att det är svårt att ta ställning till frågan i nuläget. Av de länder som utredningen har varit i kontakt med är det endast Danmark som uppgett att landet avser att finansiera tillsynen via avgifter. Enligt preliminära uppgifter planerar landet att ta ut en mindre fast årlig avgift från samtliga aktörer som rapporterar förklaringar om tillbörlig aktsamhet under föregående år. Avgiften kommer att användas för att täcka myndighetens kostnader för kontroll enligt förordningen. Samtidigt ska en avgift tas ut för uppföljande kontroller efter det att brister har identifierats, som baseras på de faktiska kostnaderna för kontrollen. Övriga länder avser att finansiera tillsynen genom skattemedel. Österrike och Nederländerna avser dock att ta ut avgifter för uppföljande kontroller vid identifierade brister. Tyskland kommer att återkräva kostnader som uppkommer med anledning av kontrollen, exempelvis kostnader för provtagning, kvarhållande eller destruktion vid misstanke om kringgående av lagstiftningen.

## 11.7 Kontrollen enligt avskogningsförordningen bör vara avgiftsfinansierad

### 11.7.1 Bör kontrollen finansieras genom anslag eller genom avgifter?

**Utredningens bedömning:** Kontrollen enligt avskogningsförordningen bör vara avgiftsfinansierad.

**Utredningens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för den behöriga myndighetens kostnader för kontroll enligt

1. kompletteringslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, och
2. de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

En fullt ut anslagsfinansierad kontroll skulle enligt utredningens bedömning innebära att de administrativa kostnaderna för tillsyns-

objekten hålls nere samtidigt som jord- och skogsbrukets konkurrenskraft upprätthålls. Genom en helt anslagsfinansierad kontroll skulle även de negativa effekter som avgifter kan ha för konkurrensen mellan företag av olika storlek undvikas.

En fördel med en anslagsfinansiering är vidare att en sådan finansiering innebär att eventuella konkurrensnackdelar i förhållande till andra länder, som anslagsfinansierar kontrollen, undviks. En anslagsfinansiering minskar även de administrativa kostnaderna för den behöriga myndigheten, eftersom myndigheten inte behöver administrera ett avgiftssystem. En anslagsfinansierad tillsyn kan vidare underlätta en aktiv dialog mellan den behöriga myndigheten och berörda företag, eftersom företagen i sådana fall i större utsträckning ser den behöriga myndigheten som en rådgivande aktör snarare än en kontrollerande myndighet. Detta kan ha en positiv påverkan på efterlevnaden av förordningen eftersom företagen då kan vara mer benägna att kontakta kontrollmyndigheten med eventuella frågor, utan att befara att detta kan leda till kontroller och därmed ytterligare avgifter.

Den övervägande delen av Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet är i dagsläget anslagsfinansierad. Skogsstyrelsen tar endast ut en avgift för kontroll av företag som producerar eller säljer skogsodlingsmaterial.<sup>7</sup> Enligt uppgift från Skogsstyrelsen omfattar tillsynen endast cirka 45 företag, varav i snitt tio kontrolleras årligen. All övrig tillsyn som Skogsstyrelsen utövar i dag är helt anslagsfinansierad, vilket innebär att myndigheten inte har någon omfattande avgiftsadministration i dagsläget.

Skogsstyrelsens kontroll enligt timmerförordningen är helt anslagsfinansierad. Dessa kontroller kommer att upphöra i och med att avskogningsförordningen ersätter timmerförordningen. Kontrollverksamheten enligt avskogningsförordningen kommer dock att bli mycket mer omfattande än kontrollverksamheten enligt timmerförordningen. Enligt Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2025–2027 (dnr. 2023/3312) kommer rollen som behörig myndighet att kräva en anslagsökning på cirka 50 miljoner kronor med en osäkerhetsmarginal på plus minus 30 procent.

I dag utförs arbetet med kontrollerna enligt timmerförordningen av cirka tre helårstjänster. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen mot-

---

<sup>7</sup> Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2021:1) om avgifter vid produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial.

svarar det en personalkostnad på fyra miljoner kronor per år. Kostnaderna för kontrollverksamheten enligt avskogningsförordningen kommer således sannolikt att vara betydligt högre än de hittillsvarande kostnaderna för kontrollerna enligt timmerförordningen. Befintliga resurser kommer därför inte vara tillräckliga för att finansiera avskogningsförordningens kontroller. En anslagsfinansierad kontroll skulle därför kräva en ökning av skatteuttaget eller omprioritering av annan skattefinansierad verksamhet.

I enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474) i den lydelse som är aktuell för utredningen, ska en utredning, om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar för staten, föreslå finansieringslösningar för dessa.<sup>8</sup> Eftersom utredningen bedömer att kontrollverksamheten inom avskogningsförordningen kommer att vara mycket mer omfattande än den kontroll som skett enligt timmerförordningen innebär detta också en markant ökning av kostnaderna för kontrollverksamheten i jämförelse med timmerförordningen. Timmerförordningens upphörande kommer visserligen att innebära att vissa resurser frigörs inom Skogsstyrelsen. Detta kommer dock sannolikt inte att täcka kostnaderna för kontrollerna enligt avskogningsförordningen. Utredningen ser därför inte någon annan möjlighet än att kontrollverksamheten inom avskogningsförordningen ska finansieras genom avgifter.

Den närmare regleringen av avgifterna sker lämpligen på förordnings- eller föreskriftsnivå. Utredningen föreslår därför att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om avgifter.

Avgifternas nivå bör motsvara full kostnadstäckning, i enlighet med vad utredningen har redogjort för i avsnitt 11.3.2.

I följande avsnitt kommer utredningen att gå igenom olika alternativ för hur avgifterna för olika typer av kontroller kan utformas.

---

<sup>8</sup> För särskilda utredare som tillsatts före den 1 maj 2024 gäller 14 § kommittéförordningen i dess äldre lydelse.

## 11.7.2 Planerade kontroller

**Utredningens bedömning:** Den planerade kontrollen bör omfattas av en årlig kontrollavgift. Avgiften bör tas ut av de företag som lämnade in förklaringar om tillbörlig aktsamhet i det EU-gemensamma informationssystemet föregående kalenderår.

Den årliga kontrollavgiften bör differentieras. Det bör finnas vissa undantag från den årliga kontrollavgiften.

### Hur bör avgiften konstrueras?

Majoriteten av kontrollerna enligt avskogningsförordningen kommer att utgöras av de planerade kontroller som ska ske enligt en riskbaserad årlig kontrollplan. Antalet kontroller kommer att minst motsvara de kvantitativa kriterier som finns i artikel 16.8–10 i förordningen. Omfattningen av kontrollerna kommer att styras av artiklarna 18 och 19 i förordningen.

Den enklaste formen av avgifter är, som beskrivits i avsnitt 11.5.1, avgifter som utgår från *efterhandsdebitering efter faktiskt genomförd kontroll*, baserad på en timkostnad. Vid en sådan avgift finns en tydlig motprestation i form av den genomförda kontrollen och de kostnader som den orsakat i form av bland annat tiden för utförd kontroll, resor och provtagning. En sådan avgift är enkel att konstruera för att uppnå full kostnadstäckning. Avgiften kan också till viss del verka handlingsdirigerande för kontrollobjekten eftersom de kan påverka sin kontrollavgift. Ett företag kan till exempel handla med varor från länder med en lägre riskklassificering. Eftersom de planerade kontrollerna ska utgå från en riskbedömning kan företaget därmed påverka risken för att det blir föremål för en kontroll.

Skogsstyrelsen uppskattar att en genomsnittlig kontroll enligt timmerförordningen tar cirka 40 timmar, med genomfört platsbesök samt för- och efterarbete. Under förutsättning att kontrollen inom avskogningsförordningen blir ungefär lika omfattande, och med utgångspunkt i att Skogsstyrelsens snittkostnad per arbetstimme är cirka 700 kronor, skulle avgiften för en faktiskt genomförd kontroll bli cirka 30 000 kronor för ett enskilt företag. I de fall provtagning utförs inom kontrollen skulle avgiften bli ännu högre.

En avgift som utgår från alternativet med en efterhandsdebitering riskerar således att bli mycket hög för det enskilda företaget.

En avgiftskonstruktion som baseras på att företagen betalar för faktisk tillsyn kan därmed innebära en konkurrensnackdel för de företag som blir föremål för kontroll jämfört med de företag som inte kontrolleras. Sannolikt kommer endast ett litet antal av det totala antalet företag som omfattas av förordningen att kontrolleras varje år. Det är därför utredningens bedömning att det inte är rimligt, varken ur ett fördelnings- eller konkurrensperspektiv, att ta ut en avgift för faktisk kontroll i den planerade riskbaserade kontrollen.

Ett alternativ till en efterhandsdebitering av faktisk kontroll är en *årlig kontrollavgift* som betalas av alla företag som berörs av avskogningsförordningen. Kontrollerna inom förordningen kommer att vara riskbaserade och endast en liten del av de företag som hanterar relevanta produkter kommer att kontrolleras årligen. Ett system med en årlig kontrollavgift som betalas av samtliga företag kan därför ifrågasättas eftersom motprestationen för en sådan avgift inte är lika tydlig för ett enskilt företag jämfört med en avgift som betalas efter en genomförd kontroll.

Även om endast en mindre andel av företagen faktiskt granskas kan dock samtliga företag anses dra nytta av den planerade kontrollen genom att risken för att icke avskogningsfria produkter når marknaden minskar och att lagefterlevnaden stärks. Motprestationen för de företag som omfattas av den planerade kontrollen är att kontrollen leder till förbättrade marknadsförhållanden, vilket säkerställer en sund konkurrens. Detta sker genom att kontrollerna begränsar antalet oseriösa aktörer som kringgår lagstiftningen. Även de företag som inte kontrolleras har således en fördel av den behöriga myndighetens planerade kontroller. Utredningen bedömer därför att avgiften för den planerade kontrollen bör tas ut i form av en årlig kontrollavgift.

### **Vilka företag bör omfattas av den årliga kontrollavgiften?**

Utredningen har identifierat två olika grupper av företag som kan omfattas av en kontrollavgift för kontroller enligt avskogningsförordningen:

- a) Samtliga företag som hanterar relevanta produkter.

- b) Samtliga företag som lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet.

Det finns inga krav i avskogningsförordningen på att samtliga företag som hanterar relevanta produkter ska använda det EU-gemensamma informationssystemet eller anmäla sin verksamhet till den behöriga myndigheten. Det är därför endast de företag som omfattas av kraven på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet som kommer att registrera sig i informationssystemet. Därför kommer det inte heller att vara möjligt att få ut information om samtliga företag som omfattas av förordningen från systemet.

En årlig kontrollavgift som omfattar samtliga företag som hanterar relevanta produkter kommer därmed att innebära merarbete för den behöriga myndigheten och vara administrativt kostsam. Den behöriga myndigheten kommer visserligen inom sin kontrollverksamhet att behöva ha en överblick över vilka företag som omfattas av förordningen. Att identifiera samtliga företag som omfattas av förordningen för att kunna ta ut en årlig kontrollavgift kräver dock ett mycket mer omfattande arbete för den behöriga myndigheten. För att den behöriga myndigheten ska kunna få en korrekt bild av vilka företag som hanterar relevanta produkter och ta ut en avgift av dessa skulle det troligtvis krävas att de företag som hanterar relevanta produkter anmäler detta till den behöriga myndigheten.

En årlig avgift som omfattar samtliga företag skulle även omfatta ett mycket stort antal företag eftersom många av de relevanta produkterna är konsumentnära och hanteras av mindre företag och enskilda näringsidkare. Produkter som choklad, kaffe, hamburgare av nötkreatur eller tidningar återfinns bland många små handlare, kiosker och caféer, liksom i tillfälliga säsongsbundna verksamheter som till exempel en enkel strandkiosk.

En årlig kontrollavgift som omfattar samtliga företag som hanterar relevanta produkter skulle därför sannolikt innebära att den behöriga myndigheten måste upprätta ett register över samtliga företag som hanterar relevanta produkter. Systemet skulle vidare behöva uppdateras och underhållas regelbundet. För att säkerställa att även nya företag som börjar hantera relevanta produkter registreras kan en sådan ordning innebära att den behöriga myndigheten måste genomföra återkommande informationskampanjer och aktivt uppsöka dessa företag för att få dem att registrera sig. Sådana infor-



mationskampanjer riskerar att bli resurskrävande för myndigheten. Om ett för stort antal företag missar att registrera sig och därför inte betalar någon kontrollavgift kan detta vidare leda till ett missnöje bland andra, betalande företag. Betalningsviljan bland företagen riskerar alltså att undermineras om det uppfattas som att avgiften går att undvika. Det är även tänkbart att det kan uppstå ett behov av att införa sanktioner för företag som inte informerar myndigheten om att företaget hanterar relevanta produkter och därmed undviker att betala avgiften. En sådan sanktionsbestämmelse skulle dock innebära ytterligare ett krav för svenska företag i jämförelse med andra europeiska företag, och därmed riskera att försämra de svenska företagens konkurrenskraft. Om ett sådant krav införs skulle det vidare innebära att Sverige inför ett mer omfattande regelverk än vad avskogningsförordningen kräver.

En årlig kontrollavgift som omfattar samtliga företag kan också riskera att påverka marknadsetableringen negativt. Om kontrollavgiften blir för stor i förhållande till ett företags försäljningsintäkt från relevanta produkter kan det leda till att företag avstår från att sälja eller producera sådana produkter.

Ett system med en årlig kontrollavgift som omfattar samtliga företag som hanterar relevanta produkter riskerar således att bli administrativt kostsamt för den behöriga myndigheten. Vidare skulle det vara svårt att identifiera samtliga företag som ska betala avgiften. Det finns också en risk att en sådan årlig kontrollavgift skulle undermineras om ett stort antal företag inte identifieras, eller inte registrerar sig hos den behöriga myndigheten. Det finns även en risk för att nivån på den årliga avgiften skulle bli så pass låg att det inte vore samhällsekonomiskt försvarbart att kräva in den i förhållande till den administrativa kostnaden för fakturering av avgiften. Utredningens bedömning är därför att en årlig kontrollavgift inte bör omfatta samtliga företag som hanterar relevanta produkter.

Alla verksamhetsutövare och handlare ska lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet i enlighet med artiklarna 4.2 och 5.1 i förordningen. Små och medelstora verksamhetsutövare vars produkt redan omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet behöver dock inte lämna in någon sådan förklaring enligt artikel 4.8. Genom att företagen lämnar in förklaringarna om tillbörlig aktsamhet i det EU-gemensamma informationssystemet kan den behöriga myndigheten på ett enkelt sätt identifiera vilka som ska betala avgiften,

eftersom den uppgiften framgår direkt av systemet. Det blir även tydligt för företagen vilka som omfattas av avgiften. Utredningen anser att en lämplig avgränsning för den årliga kontrollavgiften är att de verksamhetsutövare och handlare som ska lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet omfattas av avgiftsskyldigheten.

Förutsatt att informationen om de företag som omfattas av avgiften kan hämtas ut ur det EU-gemensamma informationssystemet skulle detta innebära att avgiftshanteringen hos den behöriga myndigheten blir mindre administrativt kostsam i jämförelse med om myndigheten skulle behöva upprätthålla egna register för att administrera kontrollavgiften.

Detta alternativ innebär dock att många små och medelstora företag som omfattas av förordningens krav på kontroll inte kommer att behöva betala någon avgift om de endast hanterar produkter som redan omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet. En sådan avgränsning kan därmed leda till att kontrollavgiften ifrågasätts av de företag som måste betala en avgift. Mot detta står att effekten av avgiften kan mildras genom att företag som lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet bör kunna överföra en del av sina kostnader för den årliga kontrollavgiften på sina kunder. En relevant produkt som redan omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet kan antas ha ett högre marknadspris än en relevant produkt som ännu inte omfattas av en sådan förklaring, eftersom köparen då slipper de administrativa kostnaderna för att upprätta och lämna in en sådan förklaring. Utredningen gör därför bedömningen att de företag som lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet bör kunna överföra en del av sina kostnader för den årliga kontrollavgiften på sina kunder, vilket minskar de negativa konkurrens-effekterna av en sådan avgränsning.

Av dessa skäl bedömer utredningen att endast företag som omfattas av kravet på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet bör vara skyldiga att betala den årliga kontrollavgiften. Avgiften bör därmed tas ut av de företag som lämnat in förklaringar om tillbörlig aktsamhet i det EU-gemensamma informationssystemet under föregående år.

Den avgiftskonstruktion som utredningen förespråkar innebär att avgiften kan börja tas ut först året efter det att kravet på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet har börjat gälla.

## Bör den årliga kontrollavgiften differentieras?

Den årliga kontrollavgiften skulle kunna vara enhetlig, det vill säga vara densamma för samtliga företag som har lämnat in förklaringar om tillbörlig aktsamhet, oavsett hur många sådana förklaringar som företaget lämnat in, företagets storlek eller den relevanta råvarans ursprung. Detta skulle innebära en administrativt enkel konstruktion där den behöriga myndigheten kan hämta in uppgifter från det EU-gemensamma informationssystemet och skicka en standardiserad faktura till samtliga företag. Även om den årliga avgiften skulle vara relativt låg skulle den dock medföra relativt sett högre kostnader för mindre företag jämfört med företag med större omsättning. Detta gäller särskilt för företag som lämnar in enstaka förklaringar om tillbörlig aktsamhet men som ändå måste betala samma kontrollavgift som stora företag, som kan lämna in ett mycket stort antal förklaringar om tillbörlig aktsamhet.

För att tydliggöra motprestationen för de företag som omfattas av avgiften och minska eventuella negativa fördelningseffekter mellan stora och små företag bör därför, enligt utredningens mening, den årliga kontrollavgiften differentieras.

## Hur kan en differentiering utformas?

### *Allmänna utgångspunkter*

En differentiering av den årliga kontrollavgiften bör vara lätt att förstå för de företag som berörs. Den bör därför inte ha en allt för komplex konstruktion. Den bör inte heller leda till ökade administrativa kostnader för den behöriga myndigheten. Den bör vidare spegla de riskkriterier som utpekats i avskogningsförordningen

Förordningens utformning, med kvantitativa krav på antalet kontroller baserat på vilken riskklassificering som gäller för de relevanta råvarornas ursprungsland (artikel 16.8–10), ökar sannolikheten för att ett företag granskas om råvaran kommer från ett land eller en del av ett land som klassificerats med en normal eller hög risk. Andra faktorer som kommer att påverka sannolikheten för att ett företag granskas är komplexiteten i dess leveranskedja samt storleken på företaget, eftersom större företag omfattas av mer omfattande krav på tillbörlig aktsamhet än små och medelstora företag. En differen-

tiering bör syfta till att spegla de riskkriterier som utpekats i förordningen, exempelvis vilken riskklassificering som gäller för råvarans ursprungsland.

För att minimera den behöriga myndighetens administrativa börda är det av vikt att den årliga kontrollavgiften kan fastställas på grundval av information som är lätt att få fram. Utredningen har därför undersökt vilken information den behöriga myndigheten kommer att kunna hämta ut ur det EU-gemensamma informationssystemet.

Förklaringarna om tillbörlig aktsamhet ska lämnas in i det EU-gemensamma informationssystemet som fortfarande är under utveckling. Innan det har tagits i bruk är det oklart exakt vilken information som den behöriga myndigheten kommer att kunna hämta från systemet. Vilken information som kan hämtas ut från systemet påverkar bedömningen av hur avgiften bör differentieras, eftersom det får en direkt inverkan på hur lätt eller svårt det blir för den behöriga myndigheten att administrera avgiften.

Kommissionen presenterade hösten 2024 den övergripande utformningen av det EU-gemensamma informationssystemet vid ett möte i den europeiska flerpartsplattformen för att skydda och återställa världens skogar.<sup>9</sup>

Enligt kommissionens uppgifter behöver aktörer som lämnar in en förklaring om tillbörlig aktsamhet i systemet endast uppges följande obligatoriska uppgifter:

- Geolokaliseringsinformation eller referensnummer till tidigare förklaring om tillbörlig aktsamhet om ett sådant finns.
- Typ av aktivitet: import, export eller inom EU.<sup>10</sup>
- Företaget namn och adress.
- I vilket land aktiviteten har skett.
- Produktens HS-kod, dvs. produktens varukod.
- Produktens vikt, volym eller annan enhet.

---

<sup>9</sup> Presentation 4a, 28th Meeting of the Expert group/Multi-stakeholder platform on protecting and restoring the world's forests.

<sup>10</sup> I systemet anges: import, export eller domestic.

Den behöriga myndigheten kommer också att kunna få ut information om hur många förklaringar om tillbörlig aktsamhet som varje företag lämnar in per år där Sverige registrerats som aktivitetsland.

Av kommissionens uppgifter framgår att det endast är den första aktören i en värdekedja som måste lämna in information om råvarans geolokalisering. Företagen kan vidare välja att inte offentliggöra denna information för företag som befinner sig i ett senare led i värdekedjan. De aktörer i senare led som i en förklaring om tillbörlig aktsamhet endast hänvisar till förklaringar om tillbörlig aktsamhet som lämnats in tidigare måste inte uppge råvarans ursprungsland.

Utredningen kommer i följande avsnitt att gå igenom olika möjliga sätt att differentiera avgiften med utgångspunkt i de uppgifter som den behöriga myndigheten, såvitt är känt i nuläget, kommer att kunna få ut från det EU-gemensamma informationssystemet.

### *Differentiering utifrån råvarans ursprungsland*

En möjlig differentiering av den årliga kontrollavgiften är att utgå från den relevanta råvarans ursprungslands riskklassificering. En sådan differentiering kan motiveras med förordningens krav på att kontrollen ska utgå från den riskklassificering som gäller för råvarornas ursprungsland. Därmed kommer företag som handlar med råvaror från länder med högre risk att kontrolleras oftare.

Det är utredningens bedömning att den behöriga myndigheten inte kommer att ha möjlighet att, på ett enkelt sätt, få fram uppgift om råvarornas geolokalisering i de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som endast hänvisar tillbaka till tidigare förklaringar om tillbörlig aktsamhet. Detta innebär att en differentiering av den årliga kontrollavgiften utifrån råvarornas ursprung kommer att innebära en del administrativt merarbete för den behöriga myndigheten.

En möjlig lösning för att hantera problemet med att det inte på ett enkelt sätt går att få fram råvarans ursprung är att utgå från den genomsnittliga riskklassificeringen för de länder som en viss råvara odlas i. En sådan lösning riskerar dock att bli komplex och sakna handlingsdirigerande effekt, eftersom incitamentet för företag att prioritera länder med en låg risk minskar.

Ytterligare en problematik med att utgå från råvarans ursprungsland är hur avgiften ska beräknas för sammansatta produkter som innehåller råvaror från länder med olika riskklassificering.

### *Differentiering utifrån handelsled*

Den årliga kontrollavgiften skulle också kunna differentieras utifrån handelsled, till exempel primärproducent, tillverkare, grossister eller handlare. Enligt de uppgifter om det EU-gemensamma informationssystemet som utredningen har tagit del av kommer det dock inte att vara möjligt att på ett enkelt sätt ta fram information ur systemet om var i leveranskedjan ett enskilt företag befinner sig. En differentiering utifrån handelsled skulle därför innebära merarbete för den behöriga myndigheten och därmed riskera att bli administrativt kostsam. Vidare kan ett enskilt företag återfinnas i flera olika handelsled, vilket skulle komplicera en sådan differentiering.

En annan möjlig differentiering är att verksamhetsutövare eller handlare som enbart lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet som rör produkter vilka redan omfattas av tidigare förklaringar om tillbörlig aktsamhet betalar en lägre avgift. Det är dock oklart om den behöriga myndigheten kommer att kunna sortera ut dessa företag på ett enkelt sätt. En sådan differentiering riskerar därför att leda till merarbete för den behöriga myndigheten.

Differentieringen skulle också kunna ske utifrån typ av aktivitet, dvs. om det rör sig om import, export eller aktivitet inom EU, vilket är en av de uppgifter som ska rapporteras in i systemet. En sådan differentiering skulle dock kunna komma att likna en indirekt tull, om en lägre avgift sätts för inhemsk produktion än för import. Detta är därmed tveksamt utifrån ett EU-perspektiv och skulle även kunna påverka Sveriges handelsrelationer negativt.

### *Differentiering utifrån produktslag*

En alternativ lösning är att differentiera avgiften utifrån produktslag. Produktslagen kan ge en indikation på förädlingsgrad, och därmed hur komplex leveranskedjan är. En komplex leveranskedja skulle kunna motivera en högre avgift eftersom det är en av de riskfaktorer som enligt avskogningsförordningen kan motivera en

högre kontrollfrekvens. Det skulle även vara möjligt att få fram uppgift om produktslag från det EU-gemensamma informationssystemet. I en förklaring om tillbörlig aktsamhet ska varukod, dvs. vilken typ av produkt det rör sig om, redovisas. Vilka varukoder som omfattas av förordningen framgår av dess bilaga 1. På grund av den stora mängd varukoder som listas i bilagan riskerar dock en sådan differentiering att bli allt för komplex. En produkts varukod ger vidare i sig ingen information om huruvida produkten har en komplex leveranskedja eller inte. En differentiering utifrån produktslag skulle därför inte per automatik innebära en differentiering utifrån komplexiteten av leveranskedjan.

### *Differentiering utifrån antalet förklaringar om tillbörlig aktsamhet*

Ett företag som lämnar in ett stort antal förklaringar om tillbörlig aktsamhet släpper med största sannolikhet ut eller tillhandhåller en större mängd relevanta produkter än ett företag som lämnar in enstaka förklaringar om tillbörlig aktsamhet. En möjlighet är därför att differentiera nivån för den årliga kontrollavgiften utifrån det antal förklaringar om tillbörlig aktsamhet som ett företag lämnar in under ett år. Ett större företag kommer sannolikt att lämna in flera förklaringar om tillbörlig aktsamhet än ett mindre företag. Detta innebär att de större företagen sannolikt kommer att kontrolleras oftare, vilket då också reflekteras i en högre årlig kontrollavgift. En sådan differentiering tydliggör därmed myndighetens motprestation. Antalet förklaringar om tillbörlig aktsamhet är också en uppgift som den behöriga myndigheten bör kunna ta fram ur det EU-gemensamma informationssystemet på ett enkelt sätt. Den behöriga myndigheten kan på så sätt beräkna den årliga kontrollavgiften för ett enskilt företag utan att företaget behöver inkomma med några särskilda uppgifter till grund för detta, vilket i sin tur minskar den administrativa bördan både för företagen och den behöriga myndigheten.

Utredningen noterar dock att en svaghet med en sådan differentiering är att det antal förklaringar om tillbörlig aktsamhet som ett enskilt företag kommer att lämna in kan variera beroende på vilka produkter företaget hanterar och hur råvarorna har producerats.

Det finns fortsatt utestående frågor när det gäller hur systemet med förklaringar om tillbörlig aktsamhet kommer att fungera i prak-

tiken. Kommissionen uppgav vid ett möte i den europeiska flerpartsplattformen för att skydda och återställa världens skogar under hösten 2024 att en förklaring om tillbörlig aktsamhet kan omfatta upp till 100 olika relevanta råvaror och produkter, 500 olika arter och 10 000 olika produktionsplatser. Kommissionen uppgav vidare att en förklaring kan kopplas till maximalt 2 000 referensnummer för tidigare inlämnade förklaringar om tillbörlig aktsamhet.<sup>11</sup>

Vilken mängd en förklaring om tillbörlig aktsamhet innehåller kommer sannolikt att bero på vilken typ av produkt den rör, vilken typ av aktör som har lämnat in den och var i handelsledet den lämnas in. En förklaring om tillbörlig aktsamhet som ges in för ett exklusivt kaffe, där bönorna odlats på en mindre plantage, kommer exempelvis sannolikt att omfatta en betydligt mindre mängd produkter än en förklaring om tillbörlig aktsamhet som lämnas in för kaffe från ett större rosteri där bönor från flera olika odlingar blandats. Samtidigt kan det antas att små företag, vars produkter har en enkel förädlingskedja, ändå inte kommer att lämna in ett lika stort antal förklaringar om tillbörlig aktsamhet som ett företag som har en storskalig produktion. Det kommer således att finnas en mycket stor variation när det gäller vilken mängd en enskild förklaring om tillbörlig aktsamhet kommer att omfatta.

En differentiering som utgår från antalet förklaringar om tillbörlig aktsamhet riskerar att missgynna de företag som endast rapporterar en mindre mängd per förklaring om tillbörlig aktsamhet. En sådan differentiering kan även påverka hur företagen väljer att utforma sina förklaringar om tillbörlig aktsamhet. Det kan till exempel leda till att företag gör varje förklaring om tillbörlig aktsamhet så omfattande som möjligt, för att därmed sänka avgiften.

Det finns även en risk för att den behöriga myndighetens administrativa kostnader för en kontrollavgift kan komma att överstiga beloppet för ett enskilt företags årliga kontrollavgift. Så kan det bli exempelvis när ett företag endast lämnar in ett fåtal förklaringar om tillbörlig aktsamhet per år.

Det är således i nuläget oklart om antalet förklaringar om tillbörlig aktsamhet i praktiken kommer att avspegla sannolikheten för att ett företag faktiskt kontrolleras.

---

<sup>11</sup> Presentation 2a, 29th Meeting of the Expert group/Multi-stakeholder platform on protecting and restoring the world's forests.



### *Differentiering utifrån mängd*

En annan lösning är att den årliga kontrollavgiften utgår från den totala mängden relevanta råvaror eller produkter som de förklaringar om tillbörlig aktsamhet ett företag har lämnat in omfattar. Vilken mängd en förklaring om tillbörlig aktsamhet omfattar kan dock anges i flera olika enheter i det EU-gemensamma informationssystemet (vikt, volym eller vid behov en annan enhet). Vidare kan olika företag redovisa samma typ av produkt på olika sätt. Det är därför svårt att skapa en enhetlig avgiftsdifferentiering som utgår från mängd.

Vidare omfattar förordningen så vitt skilda produkter som exempelvis näsdukar och nötkreatur, med mycket olika vikt och volym. Olika typer av produkter skulle således kunna omfattas av olika avgifter utan att det kan sägas vara motiverat utifrån avskogningsförordningens syften.

### *Differentiering utifrån omsättning*

En annan möjlighet är att differentiera avgiften med utgångspunkt i den del av ett företags omsättning som avser relevanta produkter. En sådan differentiering skulle kunna minska risken för negativ konkurrenspåverkan mellan företag av olika storlek.

Omsättningsbaserade tillsynsavgifter är ett vanligt sätt för svenska myndigheter att säkerställa att kostnaderna för tillsyn är proportionella i förhållande till företagets storlek och ekonomiska kapacitet. Det gäller till exempel för avgifter inom EU:s handelsnormer för frukt och grönt. Inom det systemet betalar varje företagare en årlig grundavgift baserad på den del av företagets omsättning som avser färska frukter, grönsaker, bär, örter eller nötter.<sup>12</sup>

En sådan ordning skulle dock vara svår att administrera för den behöriga myndigheten eftersom det inte går att hämta uppgifter om ett enskilt företags omsättning från det EU-gemensamma informationssystemet. Den behöriga myndigheten skulle därför behöva hämta in denna information ur andra system eller kräva in uppgiften från varje enskilt företag. En differentiering av den årliga kontrollavgiften med utgångspunkt i företagets omsättning i fråga om relevanta produkter skulle således innebära merarbete för den behöriga

---

<sup>12</sup> SJVFS 2019:75.

myndigheten. Ett annat alternativ skulle vara att enbart utgå från företagens totala årsomsättning. Detta skulle dock kunna ifrågasättas av de företag för vilka hanteringen av relevanta produkter enbart utgör en mycket liten del av verksamheten.

### *Hur bör avgiften differentieras?*

Utredningen har i ovanstående avsnitt redogjort för ett antal olika möjliga sätt att differentiera den årliga kontrollavgiften. Utredningen konstaterar att det finns fördelar och nackdelar med alla de förslag som redovisats ovan.

En differentiering utifrån ursprungsland vore visserligen lämplig med hänsyn till att råvaror från högriskländer kommer att kontrolleras i högre utsträckning. Som utredningen har redogjort för ovan går det dock inte att på ett enkelt sätt få fram information om en råvaras ursprungsland ur det EU-gemensamma informationssystemet. En sådan differentiering riskerar därmed att bli alltför administrativt komplex för den behöriga myndigheten. Utredningen ser det inte heller som möjligt att differentiera den årliga kontrollavgiften utifrån handelsled eftersom det skulle innebära en allt för omfattande administration för den behöriga myndigheten. En differentiering utifrån omsättningen av relevanta produkter riskerar också att öka den behöriga myndighetens administrativa kostnader. Att differentiera avgiften utifrån produktslag är inte motiverat med hänsyn till att det inte på ett tillräckligt tydligt sätt återspeglar komplexiteten i leveranskedjan. Det skulle vidare innebära ett för komplext system. Att differentiera avgiften utifrån mängden relevanta produkter i ett företags förklaringar om tillbörlig aktsamhet är inte lämpligt med hänsyn till att förordningen omfattar vitt skilda typer av produkter och att företagen kan använda olika enheter. Antalet förklaringar om tillbörlig aktsamhet är en indikation på hur aktivt ett företag är på marknaden. Detta antal ger dock inget svar på vilken volym eller mängd produkter som släpps ut eller tillgängliggörs på marknaden. Detta beror dels på att en förklaring om tillbörlig aktsamhet kan omfatta så mycket som upp till 100 olika relevanta råvaror och produkter, dels på att handlare och stora verksamhetsutövare behöver lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet även om en produkt redan omfattas av en tidigare förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Den behöriga myndigheten kan på ett enkelt sätt få fram uppgifter om antalet förklaringar om tillbörlig aktsamhet som ett företag lämnar in varje år. Samtidigt finns det en risk att företagen, för att minska sin avgift, väljer att anpassa hur stor mängd produkter som inkluderas i varje förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Sammanfattningsvis är det, enligt utredningens bedömning, inte möjligt att redan nu föreslå hur en differentiering lämpligen bör utformas. Detta beror dels på att kravet på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet ännu inte har börjat gälla, dels på att det EU-gemensamma informationssystemet ännu inte är färdigt och att kommissionen ännu inte har presenterat tillräcklig information för att det ska vara möjligt att förstå hur hanteringen av förklaringar om tillbörlig aktsamhet kommer att fungera i praktiken. Utredningen lämnar därför inga närmare förslag i denna del. Utredningen konstaterar dock att det bemyndigande som utredningen föreslår möjliggör för regeringen eller den behöriga myndigheten att utforma en differentiering av den årliga kontrollavgiften.

### **Möjlighet till undantag från årlig kontrollavgift**

Det kan i vissa fall vara lämpligt att undanta vissa verksamhetsutövare och handlare från den årliga kontrollavgiften. Det kan exempelvis gälla företag som endast släpper ut en mindre mängd relevanta produkter på marknaden, som till exempel ett fåtal nötkreatur. Ett sådant undantag från avgiften kan minska de administrativa kostnaderna för små företag inom den svenska primärproduktionen, vilket skulle vara positivt för den svenska jord- och skogsbrukssektors konkurrenskraft.

Ett undantag kan även gynna marknadsetableringen för företag som vill börja hantera relevanta produkter. Om kontrollavgiften blir för stor i förhållande till försäljningsintäkterna från produkterna kan den leda till att ett företag avstår från att sälja eller producera produkter som omfattas av förordningen. En sådan situation skulle till exempel kunna uppstå när ett företag startar upp en ny verksamhet med mindre volymer.

För att säkerställa att ett undantag inte ses som ett otillåtet statsstöd behöver det dock vara konkurrensneutralt och inte gynna enskilda branscher. Det kan vidare antas att många av de mindre

företagen inom primärproduktionen kommer att använda sig av ombud i sin rapportering. Som exempel kan nämnas enskilda skogsägare som inte avverkar regelbundet eller små företag som håller nötkreatur. Enligt utredningens bedömning kommer sådana företag sannolikt inte att kunna bygga upp tillräckliga administrativa rutiner för att hantera kraven i avskogningsförordningen. Om ett undantag införs är det därför viktigt att aktörer som använder sig av ombud inte missgynnas.

Enligt utredningens bedömning är det, utifrån den information som finns tillgänglig i dagsläget, inte möjligt att föreslå hur ett undantag bör utformas. Utredningen lämnar därför inga närmare förslag i denna del. Utredningen konstaterar dock att det bemyndigande som utredningen föreslår möjliggör för regeringen eller den behöriga myndigheten att utforma ett undantag från skyldigheten att betala den årliga kontrollavgiften.

### 11.7.3 Uppföljande och händelsestyrda kontroller

**Utredningens bedömning:** En avgift bör tas ut för uppföljande kontroller samt för händelsestyrda kontroller där rapporterade brister verifieras och den behöriga myndigheten bedömer att det krävs en åtgärd för att rätta till avvikelserna.

Om den behöriga myndigheten identifierar en brist när den genomför en kontroll, och bedömer att det krävs att företaget vidtar någon form av åtgärd för att rätta till detta, kan en uppföljande kontroll komma att krävas. Sådana kontroller är alltså inte en del av de planerade kontrollerna.

Uppföljande kontroller debiteras oftast per timme utifrån en förutbestämd tidstaxa. Om det finns ett behov av uppföljande provtagning eller annan hantering kan även en avgift tas ut som ska täcka myndighetens kostnader för detta. Kostnaden för uppföljande kontroller varierar därför beroende på omfattningen av vad som ska kontrolleras.

Händelsestyrda kontroller är en typ av kontroll som till exempel initieras av information från en annan medlemsstat, en väl underbyggd synpunkt eller ett klagomål. Inte heller denna typ av kontroller är en del av de planerade kontrollerna. Om en händelsestyrd kontroll

leder till att de rapporterade brister som föranlett kontrollen kan verifieras, och om bristerna bedöms vara av en sådan omfattning att det krävs en åtgärd för att rätta till avvikelsen, bör en avgift tas ut för kontrollen. Det kan dock inte anses skäligt att ett företag ska betala för en kontroll i de fall en väl underbyggd synpunkt eller ett inlämnat klagomål visar sig vara ogrundade. Vid händelsestyrda kontroller där myndigheten inte kan verifiera bristerna, eller där bristerna inte bedöms vara tillräckliga för att det ska krävas en åtgärd för att rätta till avvikelsen, bör därför ingen kontrollavgift tas ut.

Fördelen med att ta ut en faktisk kontrollavgift i ovan nämnda fall är att sådana avgifter fungerar handlingsdirigerande. Företagen kan undvika dessa kontroller genom att uppfylla kraven i förordningen. När brister ändå har identifierats har företagen ett tydligt incitament att åtgärda bristerna för att på så sätt undvika ytterligare uppföljande kontroller.

Utredningen anser därför att uppföljande kontroller, samt händelsestyrda kontroller där rapporterade brister, som kräver en åtgärd, kan verifieras bör omfattas av en kontrollavgift. Avgiften bör debiteras i efterhand och omfatta kostnaden för utförd kontroll, eventuell provtagning samt analys. Det är enligt utredningens mening i dessa fall rimligt att företagen som omfattas av kontrollen betalar i efterhand för den kontroll som den behöriga myndigheten har utfört.

Vid debitering av faktisk kontroll kan enskilda företag ifrågasätta till exempel den tidsåtgång som har debiterats vid en kontroll. På sikt bör dock den behöriga myndigheten kunna redovisa exempel på omfattningen och kostnaden för olika typer av uppföljande kontroller, vilket kommer att öka tydligheten för de enskilda företagen.

Det är i nuläget inte möjligt att uppskatta hur många väl underbyggda synpunkter som kommer att lämnas in, eller hur många händelsestyrda kontroller som kommer att genomföras. Det är därför inte heller möjligt att uppskatta resursbehovet för de kontroller som inte ska avgiftsbeläggas eftersom inga, eller endast mindre avvikelser som inte kräver någon åtgärd, identifierats. Utredningen bedömer dock att dessa kontroller till stor del bör kunna finansieras genom en omprioritering av nuvarande anslag för kontroller inom timmerförordningen.

#### 11.7.4 Preliminära kostnadsnivåer

Det är i dagsläget inte möjligt att med säkerhet fastställa kostnadsnivåerna för de olika kontrollerna samt kontrollverksamhetens resursbehov. Enligt Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2025–2027 (dnr. 2023/3312) beräknar myndigheten att resursbehovet, enbart för kontroll av träprodukter inom avskogningsförordningen, kan uppgå till 38 miljoner kronor per år. Skogsstyrelsens beräkning bygger på antaganden om framtida avverkningsnivåer och en uppskattning av antal verksamhetsutövare, risknivåer samt arbetskostnad. Resursbehovet beräknas uppgå till 4 miljoner kronor för kontroll av inhemsk avverkning, 13 miljoner kronor för kontroll av importörer, 8 miljoner kronor för kontroll av handlare och verksamhetsutövare som placerar produkter på marknaden, 8 miljoner kronor för export, samt 5 miljoner kronor för övergripande arbete, bland annat kommunikation och samverkan med sektorn. Skogsstyrelsen uppger i underlaget att bedömningen för övriga råvaror är mer osäker, men att det är tydligt att träprodukter kommer stå för den största delen av arbetet. Myndighetens samlade bedömning är därför att den totala omfattningen av kontrollverksamheten för alla produkter stegvis kommer att innebära en uppväxling av arbetsinsatserna inom avskogningsförordningen till cirka 50 miljoner kronor per år med ett spann på plus eller minus 30 procent. Skogsstyrelsen har inte gjort några uppskattningar av hur stor del av kontrollerna som kommer att utgöras av planerade kontroller, uppföljande kontroller eller händelsestyrda kontroller. Skogsstyrelsens budgetunderlag utgår från att kontrollen blir helt anslagsfinansierad. Om kontrollen i stället avgiftsfinansieras tillkommer kostnader för administration av avgiftssystemet. Vidare finns arbetsmoment inom förordningen som inte bör inkluderas i kostnadsunderlaget för den årliga kontrollavgiften enligt vad som redovisats i avsnitt 11.3.2.

Avgifterna för kontroller enligt avskogningsförordningen bör ligga på en nivå så att de ger full kostnadstäckning för direkta och indirekta kostnader inom den behöriga myndighetens kontrollverksamhet.

Skogsstyrelsens snittkostnad per arbetstimme är cirka 700 kronor och en normal kontroll inom timmerförordningen motsvarar ungefär 40 timmars arbetstid. Denna kostnadsnivå bör ligga i närheten av den kostnadsnivå som kommer att debiteras vid uppföljande kon-

troller eller händelsestyrda kontroller där brister påvisas. Uppföljande kontroller kommer dock troligtvis vara mindre omfattande än planerade kontroller, eftersom de bör vara avgränsade till de brister som har identifierats vid en tidigare kontroll.

Den årliga kontrollavgiften bör fastställas med utgångspunkt i Skogsstyrelsens kostnader för att genomföra de planerade kontrollerna i enlighet med förordningen. De osäkerheter som föreligger när det gäller antalet kontroller och antalet företag som kommer att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet gör att nivån för den årliga kontrollavgiften i nuläget inte är möjlig att beräkna. Utredningen har ändå, för att få fram en preliminär beräkning av avgiftsnivån, gjort följande antaganden.

1. Kostnaden för de planerade kontrollerna antas vara 50 miljoner kronor per år, plus/minus 30 procent. Som redovisats ovan är det en uppskattning av hela Skogsstyrelsens resursbehov för arbetet med avskogningsförordningen. Eftersom utredningen föreslår att vissa kontroller ska finansieras genom avgifter för faktisk kontroll och inte via den årliga kontrollavgiften, samt vissa arbetsmoment i myndighetens arbete med avskogningsförordningen inte bör ingå i avgiftsunderlaget, kommer den kostnad som årsavgiften för de planerade kontroller ska finansiera antagligen att vara lägre.
2. Antalet företag som kommer att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet uppskattas enligt följande (se avsnitt 11.2.3):
  - Unika importörer av relevanta produkter: 20 000.
  - Företag som hanterar levande nötkreatur: 12 000.
  - Verksamhetsutövare inom skogsnäringen: 8 400.
  - Verksamhetsutövare i Sverige som omfattas av kravet att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet, trots att produkterna redan omfattas av en sådan förklaring: 200.

Utredningen kan i nuläget inte göra någon uppskattning när det gäller antalet handlare som kan komma att omfattas av kravet på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet.

Av de siffror som presenteras ovan framgår att cirka 40 000 företag sannolikt kan komma att omfattas av en fast årlig kontrollavgift.

En enhetlig avgift som tas ut av samtliga företag som lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet skulle därmed uppgå till cirka 1 250 kronor per år, plus/minus 30 procent.

Utredningen saknar underlag för att kunna göra någon uppskattning av hur en eventuell framtida differentiering kan påverka enskilda företags årliga kontrollavgift. Som utredningen redogör för i avsnitt 11.7.2 kan det också vara lämpligt att undanta vissa aktörer från den årliga kontrollavgiften. Innan ett sådant undantag har utformats kan utredningen inte bedöma hur många företag som skulle omfattas av undantaget. Utredningen kan därför inte heller uttala sig om vilken effekt ett sådant undantag kan få på de övriga företagens årliga kontrollavgifter.



# 12 Rätten till rättslig prövning

## 12.1 Inledning och utredningens direktiv

Enligt artikel 32 i avskogningsförordningen ska varje fysisk eller juridisk person som kan påvisa ett tillräckligt intresse i saken, om de uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, ha möjlighet att få de behöriga myndigheternas beslut, handlingar eller underlåtenhet att agera enligt förordningen prövade i administrativ ordning eller av domstol. Bestämmelsen inkluderar även de fysiska och juridiska personer som har lämnat in väl underbyggda synpunkter enligt artikel 31. När det gäller formuleringen ”påvisa ett tillräckligt intresse i saken” ska detta fastställas i enlighet med befintliga nationella system för rättsmedel. Av artikel 32 framgår vidare att förordningen inte ska påverka tillämpningen av bestämmelser i nationell rätt som reglerar tillgången till rättslig prövning och enligt vilka alla möjligheter till administrativ prövning ska vara uttömda innan en rättslig prövning kan komma i fråga.

I skäl 78 i förordningen lyfts det fram att det enligt Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis ankommer på medlemsstaternas domstolar att säkerställa det rättsliga skyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Vidare framhålls att artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) dessutom föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Medlemsstaterna bör därför enligt skäl 78 i detta avseende säkerställa att allmänheten har rätt till rättslig prövning i enlighet med de skyldigheter som medlemsstaterna har åtagit sig enligt Århuskonventionen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> FN:s konvention av den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

I utredningens uppdrag ingår att lämna de förslag som bedöms vara lämpliga för att säkerställa rätten till rättslig prövning och att lämna nödvändiga författningsförslag.

I följande avsnitt redogör utredningen för den behöriga myndighetens olika skyldigheter enligt avskogningsförordningen enligt vilka myndigheten kan meddela sådana beslut eller agera på ett sådant sätt att frågan om rättslig prövning aktualiseras. Därefter redovisas de nationella bestämmelser som reglerar rätten till rättslig prövning enligt förvaltningslagen och miljöbalken samt bestämmelser om allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor enligt Århuskonventionen. Avslutningsvis redovisas utredningens förslag och överväganden.

## 12.2 Beslut och handlingar enligt avskogningsförordningen

I avskogningsförordningens tredje kapitel fastställs flera olika skyldigheter för de behöriga myndigheterna.

I artikel 16 föreskrivs att de behöriga myndigheterna ska utföra kontroller inom sitt territorium för att fastställa om verksamhetsutövare och handlare som är etablerade i unionen efterlever förordningen. Om den behöriga myndigheten vid en sådan kontroll upptäcker en potentiell underlåtelse att uppfylla kraven i förordningen ska myndigheten under vissa förutsättningar omedelbart omhänderta relevanta produkter eller råvaror eller tillfälligt stoppa dem från att släppas ut eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras (artikel 23).

Om den behöriga myndigheten i ett senare skede kan konstatera att en verksamhetsutövare eller handlare har brustit i sina skyldigheter enligt avskogningsförordningen, eller att en relevant produkt som släppts ut eller tillhandahållits på marknaden eller exporterats inte uppfyllde kraven i förordningen, ska den behöriga myndigheten omedelbart förelägga verksamhetsutövaren eller handlaren att vidta åtgärder för att korrigera den bristande efterlevnaden. Åtgärderna ska vara lämpliga och proportionerliga och den behöriga myndigheten ska ange en skäligen tidsperiod inom vilken åtgärderna ska vara genomförda (artikel 24.1). De korrigerande åtgärderna kan enligt artikel 24.2 a)–d) bland annat vara följande. Åtgärder för att korri-

gera formell bristande efterlevnad, särskilt av kraven i förordningens andra kapitel, åtgärder för att förhindra att den relevanta produkten släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras, åtgärder för att omedelbart dra tillbaka eller återkalla den relevanta produkten samt åtgärder för att donera den relevanta produkten till välgörenhetsändamål eller andra ändamål av allmänintresse, eller, om det inte är möjligt, avyttra den i enlighet med unionsrätten om avfallshandtering.

I kapitel 7 föreslår utredningen att Skogsstyrelsen ska ha vissa befogenheter i sin kontrollverksamhet. Bland annat föreslås att myndigheten under vissa omständigheter ska få omhändertar relevanta råvaror och produkter. Skogsstyrelsen föreslås även ha rätt att på begäran få upplysningar och ta del av handlingar och register samt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet kontrollen avser och där göra undersökningar och ta prover av relevanta råvaror och produkter.

Enligt artikel 25 i avskogningsförordningen ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövers och handlares överträdelse av förordningen. Sanktionerna ska innefatta böter, förverkande av relevanta produkter och verksamhetsutövers eller handlares inkomster från en transaktion med de relevanta produkterna, tillfälligt uteslutande från offentliga upphandlingsförfaranden och från tillgång till offentlig finansiering. Vid allvarliga eller upprepade överträdelse ska sanktionerna innefatta ett tillfälligt förbud mot att släppa ut, tillhandahålla på marknaden eller exportera de relevanta råvarorna och produkterna och förbud mot att tillämpa det förenklade förfarandet om tillbörlig aktsamhet som avses i artikel 13. Som utredningen har föreslagit i kapitel 7 bör den behöriga myndigheten även kunna förena ett föreläggande enligt artikel 24 eller ett förbud i artikel 25 med vite. I kapitel 8 föreslår utredningen att den behöriga myndigheten ska ges möjlighet att besluta om en administrativ sanktionsavgift i vissa fall. Utredningen föreslår även att det ska införas en bestämmelse om straff för överträdelse av artikel 3 i avskogningsförordningen. Kriminaliserade gärningar hanteras inom ramen för brottmålsförfaranden och överklagas enligt en annan ordning än vad som gäller för de övriga typer av beslut som berörs i detta kapitel. Utredningen kommer därför inte att närmare ta ställning till frågan om överklagande av straffbestämmelser.

Enligt artikel 17 i avskogningsförordningen ska de behöriga myndigheterna fastställa om det finns situationer där vissa utpekade relevanta produkter utgör en så stor risk för bristande efterlevnad av artikel 3 att det krävs omedelbara åtgärder av behöriga myndigheter innan produkterna släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras. De behöriga myndigheterna ska registrera dessa situationer i det EU-gemensamma informationssystemet enligt artikel 33. Sådana situationer kan till exempel avse att de relevanta produkterna har producerats i ett högriskland i enlighet med kommissionens riskklassificering enligt artikel 29 eller att råvarorna har odlats i ett sådant land. Det kan också avse situationer då den behöriga myndigheten har anledning att tro att styrkande dokumentation från ett visst land innehåller oriktigheter. När en sådan situation föreligger, inbegripet när en verksamhetsutövare lämnar in en förklaring om tillbörlig aktsamhet för de relevanta produkterna som uppfyller något av riskkriterierna, ska informationssystemet identifiera den höga risken för bristande efterlevnad och informera behöriga myndigheter som ska vidta interimistiska åtgärder för att tillfälligt stoppa utsläppandet eller tillhandahållandet av dessa relevanta produkter på marknaden.

Artikel 31 i avskogningsförordningen föreskriver möjligheten för fysiska eller juridiska personer att lämna in väl underbyggda synpunkter till de behöriga myndigheterna när de anser att en eller flera verksamhetsutövare eller handlare inte efterlever förordningen. I artikel 31.2 anges att de behöriga myndigheterna utan onödigt dröjsmål och på ett omsorgsfullt och objektiva sätt, ska bedöma synpunkterna, vilket även innefattar om påståendena är väl underbyggda. De behöriga myndigheterna ska vidare vidta nödvändiga åtgärder. De ska till exempel utföra kontroller och utfrågningar av verksamhetsutövare och handlare i syfte att upptäcka eventuell bristande efterlevnad av förordningen. Inom 30 dagar från mottagandet av väl underbyggda synpunkter ska, om inget annat anges i nationell rätt, den behöriga myndigheten informera den eller de personer som lämnat in väl underbyggda synpunkter, om vilken uppföljning som gjorts och ange skälen för detta (artikel 31.3).

Som framgår av inledningen till detta kapitel kan även den behöriga myndighetens underlåtenhet att agera komma i fråga för rättslig prövning enligt artikel 32. Det ska vidare understrykas att de exempel på beslut som anges i det här avsnittet inte ska ses som

en uttömmande lista. Det kan även finnas andra situationer då den behöriga myndigheten kan meddela beslut eller utföra handlingar med stöd av avskogningsförordningen, kompletteringslagen eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen än vad som framgår här och som en fysisk eller juridisk person kan vilja få prövade av en högre instans.

Även Tullverket kan vidta åtgärder med stöd av avskogningsförordningen. Tullverket kan bland annat tillfälligt stoppa en relevant produkt från övergång till fri omsättning eller export samt fatta beslut om att inte tillåta att en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden övergår till fri omsättning eller exporteras (artikel 26.7 och 26.9). När det gäller Tullverkets möjlighet att tillfälligt stoppa varor som förs in i eller ut ur unionen har utredningen visserligen gjort bedömningen att sådana åtgärder vidtas med stöd av förordningen. Som utredningen har redogjort för i kapitel 9 har dock tullmyndigheterna en verkställande roll i förhållande till de behöriga myndigheterna. Det innebär att det är de behöriga myndigheterna som ytterst fattar de beslut som avses i det här kapitlet. Möjligheten att överklaga Tullverkets beslut kommer därför inte att behandlas närmare i detta kapitel. Tullverkets befogenheter enligt avskogningsförordningen i övrigt beskrivs närmare i kapitel 9.

## **12.3 Överklagbarhet och rätt att överklaga enligt nationell rätt**

### **12.3.1 Förvaltningslagen**

Förvaltningsbeslut överklagas som huvudregel till allmän förvaltningsdomstol (40 § förvaltningslagen [2017:900]).

Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Paragrafen utgör en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Frågan om vilka beslut som går att överklaga saknade tydlig reglering i den tidigare förvaltningslagstiftningen. I 1986 års förvaltningslag angavs i stället, som en förutsättning för rätt att överklaga, att beslutet är överklagbart. 41 § ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av be-

slutets överklagbarhet. Bestämmelsen är dock inte avsedd att hindra en fortsatt utveckling av praxis i den riktningen. Tidigare praxis kan ge viss vägledning för tillämpningen.<sup>2</sup>

Bestämmelsen om överklagbarhet i 41 § förvaltningslagen gäller enbart ett överklagande av ett beslut i enskilda fall.<sup>3</sup> Syftet med överklagandeinstitutet är att den som på ett visst sätt påverkas av ett beslut ska ges möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära.

En första förutsättning för överklagbarhet är att det rör sig om ett beslut. Ren passivitet har inte tidigare ansetts kunna angripas genom ett överklagande. I 12 § förvaltningslagen har det dock införts en möjlighet för enskilda att få till stånd en överprövning av en myndighets passivitet i vissa fall. I nämnda paragraf föreskrivs att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå den enskildes begäran. Ett beslut att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. En part får endast begära att myndigheten avgör ärendet vid ett tillfälle under ärendets handläggning. En prövning av en förvaltningsmyndighets passivitet förutsätter alltså att den enskilda har inlett ett ärende hos myndigheten samt att denne skriftligen har begärt att ärendet ska avgöras. Den s.k. spärrtiden om sex månader då en begäran om att ett ärende ska avgöras tidigast får göras ska beräknas utifrån den tid som förflutit sedan den enskilda formaliserat sin framställning på ett sådant sätt att myndigheten måste fatta ett beslut som avses få faktiska verkningar för den enskilde. Den fasta tidsgränsen på sex månader är inte en rekommenderad tidsåtgång för ärendehandläggning utan markerar endast gränsen för när möjligheten att begära en myndighets avgörande ska kunna användas i vissa slags ärenden.<sup>4</sup>

Det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen om beslutet kan överklagas. Beslut som enbart i en

---

<sup>2</sup> Ahlström, förvaltningslag (2017:900) 41 §, Lexino 2024-12-09 (JUNO).

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 258.

<sup>4</sup> Prop. 2016/17:180 s. 297.

mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation räknas inte dit.<sup>5</sup>

Avgörande för frågan om en myndighets ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut eller inte, är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka någons handlande, det vill säga om det är handlingsdirigerande. Om beslutet kan antas påverka någons situation på ett visst sätt är beslutet överklagbart. Prövningen utgår från en objektiv bedömning av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att kravet på påverkan är uppfyllt. Uttrycket påverka någons situation avser främst beslutets faktiska verkningar i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation men kan även avse andra situationer.

En sådan följd av ett beslut som vanligen har ansetts leda till att kraven för överklagbarhet är uppfyllda är att beslutet kan verkställas med någon form av tvångsmedel som garanterar att den enskilde rättar sig efter beslutet eller att den önskade effekten uppnås. Ett annat exempel på verkningar som kan göra ett beslut överklagbart är att det har positiv rättskraft, vilket innebär att beslutet kan läggas till grund för framtida avgöranden. Som exempel kan nämnas förhandsbesked, som enskilda kan begära av en myndighet i en viss fråga och med stöd av en uttrycklig författningsbestämmelse och som är bindande för myndigheten. Sådana förhandsbesked är vanligen överklagbara.<sup>6</sup>

I de fall där beslut inte ansetts vara överklagbara har domstolarnas ställningstaganden i tidigare praxis gjorts med hänvisning till att besluten saknar rättsverkningar. Även beslut som inte har egentliga rättsverkningar kan dock vara överklagbara om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Om beslutet till sin utformning ger intryck av att vara bindande kan det i praktiken komma att få samma effekter som om det varit verkställbart om den som beslutet riktar sig mot får uppfattningen att det finns en skyldighet att följa beslutet.

När en myndighet på ett allmänt sätt uttalar sig om hur den kan komma att bedöma en viss typ av fråga eller när myndigheten fäster någons uppmärksamhet på vad som är föreskrivet i en viss författning kan det dock inte anses ha några egentliga verkningar. Ett sådant beslut är därför inte överklagbart.

---

<sup>5</sup> Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (9 juni 2023, JUNO) kommentaren till 41 §.

<sup>6</sup> Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet. 1970 s. 524 ff.

Sådana beslut som en myndighet fattar under handläggningen av ett ärende har i tidigare praxis som regel inte ansetts kunna överklagas särskilt. Det innebär att en prövning av ett beslut under beredningen kan ske först i samband med det slutliga beslutet i ärendet. Det finns dock flera undantag från detta. Interimistiska beslut har till exempel ansetts vara överklagbara.

Prövningen av överklagbarhet brukar anses gå före prövningen av klagorätten. Att ett beslut är överklagbart ses som en förutsättning för att frågan om vem som har rätt att klaga på beslutet ska aktualiseras. I praktiken är det dock inte alltid möjligt att skilja överklagbarhet från klagorätt. I båda faller beror nämligen prövningen på vilka verkningar beslutet har. För att bedöma dessa verkningar kan man behöva sätta dem i samband med ett subjekt.

Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Den som överklagar ett beslut ska ha s.k. saklegitimation. Den som klagar på ett beslut måste alltså ha ett visst intresse i saken för att överklagandet ska tas upp till prövning av en högre instans. Det klagörs genom uttrycket den som beslutet angår. Det finns således inte någon rätt för alla och envar att överklaga ett beslut. Om klaganden inte har rätt att överklaga ett visst beslut ska överklagandet avvisas utan prövning i sak.

För att en enskild ska ha klagorätt brukar det allmänt sett krävas att beslutet antingen påverkar dennes rättsliga ställning eller att det rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. I en del specialförfattningar finns det regler som ger ledning för att urskilja sådana intressenter som berörs av ett beslut på ett sådant sätt att de har klagorätt utan att ha varit sökande i ärendet eller den som en myndighets åtgärd direkt riktat sig mot. Klagorätten kan dock aldrig grundas på ett intresse som inte får inverka vid prövningen i första instans.<sup>7</sup>

Kravet på att ett beslut ska anses ha gått klaganden emot vållar sällan några större problem. Kravet anses typiskt sett uppfyllt om den som överklagar ett beslut yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Lundmark & Säfstén Förvaltningslagen (9 juni 2023, JUNO) kommentaren till 42 §.

<sup>8</sup> Jfr. RÅ 2004 ref. 13 och HFD 2015 ref. 73.



### 12.3.2 Miljöbalken

I miljöbalkens fjärde avdelning (16–25 kap.) finns regler om prövningen av mål och ärenden enligt balken. Bestämmelserna kompletteras bland annat av lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Vilka beslut som är överklagbara framgår normalt av den författning som tillämpas i det enskilda fallet. Generellt gäller dock bestämmelsen om överklagbarhet i 41 § förvaltningslagen.<sup>9</sup>

Vem som får överklaga ett beslut eller en dom enligt miljöbalken anges i balkens 16 kap. 12–14 §§. För processrättens del anses balken bygga på ett enhetligt sakägarbegrepp där den som på ett mera konkret sätt berörs av ett beslut anses som sakägare. Beslutet ska vidare påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som är knutet till denne och är erkänt av rättsordningen. Det som blir avgörande är reglernas ändamål, vilket innebär att sakägarbegreppet kan komma att variera med hänsyn till reglernas innehåll.<sup>10</sup>

Av 16 kap. 12 § miljöbalken framgår att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot (första punkten). Under vissa förutsättningar kan även vissa arbetstagarorganisationer, myndigheter och kommunala nämnder ha klagorätt (andra till fjärde punkten).

I 16 kap. 13 § miljöbalken regleras miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut samt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken får överklagas av en ideell förening eller 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, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

---

<sup>9</sup> Kruse, Miljöbalk, 16 kap. 12 § Karnov 2024-08-09 (JUNO).

<sup>10</sup> Bengtsson, Bjällås, Rubensson & Strömberg, Miljöbalken (23 maj 2024, version 23 JUNO), kommentaren till 16 kap. 12 §.

För att få överklaga räcker det dock inte att organisationen har klagorätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Den måste även vara parts- och processbehörig enligt 11 kap. 2 § rättegångsbalken. Organisationen måste vidare ha rättskapacitet, vilket när det gäller en ideell förening innebär att den ska ha stadgar och styrelse. För processbehörighet förutsätts att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan.<sup>11</sup> Bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken om vissa ideella föreningars rätt att överklaga gäller även i fråga om strandskydd för en sådan förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintressen (16 kap. 14 § miljöbalken). Talerätt kan dock aldrig ensamt grundas på allemansrätten. Enskilda personer anses normalt inte heller ha talerätt i sådana frågor som enbart rör allmänna intressen i övrigt. Kommunala nämnder har däremot ansetts ha rätt att överklaga beslut som gått emot de allmänna miljö- och hälsoskyddsintressen som de har att bevaka. Som exempel kan nämnas när en nämnd har fattat ett tillsynsbeslut till skydd för allmänna intressen och beslutet därefter har ändrats i högre instans.<sup>12</sup>

I praxis preciseras att varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet som en dom eller ett beslut orsakar har rätt att överklaga, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte enbart är teoretisk eller helt obetydlig (NJA 2004 s. 590). Den krets av personer som har klagorätt enligt miljöbalken är därför vidare än den saklegitimation som kommer till uttryck genom förvaltningslagens bestämmelser.

### 12.3.3 Århuskonventionen

Sverige är sedan 2005 part till Århuskonventionen. Konventionen vilar på princip 10 i Riodeklarationen om miljö och utveckling, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. I principen anges att miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. Därför ska varje individ, på det nationella planet, ha skäligen tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ, inklusive information om farliga material

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 2 s. 213.

<sup>12</sup> Kruse, Miljöbalk 16 kap. 12 §, Karnov 2024-08-09 (JUNO).

och verksamheter i samhället. Alla individer ska vidare ges möjlighet att delta i beslutsprocesser och tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer, inklusive rättsmedel för upprättelse, och gottgörelse ska erbjudas.

I artikel 1 i Århuskonventionen slås fast att var och en i nuvarande och framtida generationer har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. För att bidra till att skydda denna rätt ska varje konventionspart i enlighet med konventionens bestämmelser bland annat garantera allmänheten rätt till rättslig prövning i miljöfrågor.

Allmänheten ska vidare ges rätt att få viss information och vissa praktiska möjligheter att kunna påverka ett beslut. Allmänheten ska även ges medinflytande när planer och program som har betydelse för miljön utformas och, i lämplig utsträckning, möjlighet att delta vid utformningen av författningar. Den som inte har fått ta del av sådan information som han eller hon har bett om, eller anser att en förfrågan om att få information har blivit felaktigt hanterad, ska ha rätt att få saken prövad av domstol eller annat oberoende organ. Under vissa omständigheter ska allmänheten dessutom även ha rätt till domstolsprövning eller prövning i administrativ ordning av myndigheters eller personers handlingar i strid med nationell miljö rätt eller underlåtenheter att handla enligt sådan miljö rätt.

Kravet på de anslutande parterna att säkerställa allmänhetens tillgång till rättslig prövning framgår av artikel 9 i Århuskonventionen. Där föreskrivs bland annat att varje part, inom ramen för sin nationella lagstiftning, ska se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse, eller som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Om det föreskrivs i nationell rätt kan en sådan prövning även innefatta andra tillämpliga bestämmelser i konventionen. Vidare föreskrivs i artikel 9.3 att de anslutande parterna ska se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell lagstiftning har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Bestämmelsen medför en generell rätt att klaga på handlingar och underlåtenheter som är i strid med nationell lagstiftning relaterad till miljön. Till ledning för vad som kan betraktas som lagstiftning relaterad till miljön kan definitionen av miljöinformation i artikel 2.3 i Århuskonventionen beaktas. Miljöinformation ges en vid betydelse och innefattar bland annat information om tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap, naturområden och biologisk mångfald samt samspelet mellan dessa delar. Vidare innefattas tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor och kulturmiljöer med mera i den mån de påverkas eller kan påverkas av nämnda verksamheter eller åtgärder eller tillståndet av miljön (artikel 2.3 a) och c). Den lagstiftning som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen är inte begränsad till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den aktuella bestämmelsen är relaterad till miljön i den breda förståelse av begreppet som redovisats här.<sup>13</sup> Det krävs vidare inte att det är fastslaget att det föreligger en lagstridighet. Det räcker med ett påstående om förekomsten av en handling eller underlåtenhet som strider mot nationell lagstiftning med koppling till miljön.<sup>14</sup> Det ankommer på varje enskild part i konventionen att, om den så önskar, sätta upp kriterier för vilka som ska vara berättigade att påkalla prövningen.<sup>15</sup>

Miljöorganisationers rätt att överklaga beslut och avgöranden som rör miljöfrågor enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har sin bakgrund i Århuskonventionen. Frågan om vilka organisationer som har rätt att överklaga miljöbeslut utvecklas bland annat i Högsta domstolens avgörande i mål nr T 5637-19. Högsta domstolen uttalar i denna dom bland annat att syftet med bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken är att ge föreningar som har ett förhållandevist brett stöd för allmänna miljöskyddsfrågor en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Därför ska det inte ställas för höga beviskrav och bedömningen av om en organisation har allmänhetens stöd ska vara generös. I det aktuella målet bedömdes en miljöorganisation ha allmänhetens stöd och därmed rätt att överklaga, bland annat med hänsyn till den långa tidsperiod organisationen hade varit

---

<sup>13</sup> Jfr. besluten rörande Tyskland ACCC/C/2008/31, Österrike ACCC/C/2011/63 och ACCC/C/2010/48, Danmark i ACCC/C/2006/18 och Belgien i ACCC/C/2005/11.

<sup>14</sup> Se bland annat HFD 2014 ref. 8.

<sup>15</sup> Prop. 2004/05:65 Århuskonventionen s. 94.

verksam och eftersom organisationen hade haft kontakt med myndigheter i naturskyddsfrågor.

Vilka miljöbeslut som en klagoberättigad miljöorganisation får överklaga har bland annat utvecklats genom Mark- och miljööverdomstolens praxis. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande M 13871–19 var frågan om Skogsstyrelsens meddelande efter samråd utgjorde ett överklagbart beslut. Skogsstyrelsen menade att myndigheten inte hade fattat ett beslut eller att det i vart fall inte var fråga om ett överklagbart sådant. Mark- och miljööverdomstolen gjorde dock, med hänsyn till Århuskonventionen och domstolens tidigare praxis, bedömningen att en myndighets handlande ska kunna överklagas om det finns miljölagstiftning som styr myndighetens handlande i fråga. Det är alltså möjligt att överklaga en myndighets handlande, om myndigheten enligt miljölagstiftning har en plikt att handla på ett visst sätt. I det aktuella avgörandet uttalade Mark- och miljööverdomstolen i huvudsak följande. Eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter, måste prövningen vid en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innefatta en bedömning av hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Skogsstyrelsen hade alltså i det överklagade beslutet, en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder.

I Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2021:11 uttalade sig domstolen bland annat om allmänhetens rätt att få ett s.k. nollbeslut, dvs. en underlåtenhet att fatta ett beslut enligt den nationella miljölagstiftningen, prövad av domstol eller i administrativ ordning. Målet gällde en anmälan om skogsavverkning där Skogsstyrelsen, med stöd av skogsvårdslagen (1979:429) hade beslutat att förbjuda anmälaren att vidta vissa åtgärder på den aktuella fastigheten. Skogsstyrelsen förelade dock inte anmälaren att vidta några åtgärder med stöd av miljöbalken. Naturskyddsföreningen i Härjedalen kommun överklagade beslutet och anförde bland annat att skogsområdet i fråga hade höga naturvärden och/eller skyddade arter inom eller i anslutning till avverkningsområdet. Domstolen anförde bland annat att målet rörde en anmälan till Skogsstyrelsen om en åtgärd som skulle komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen hade därmed haft en skyldighet att, efter anmälan, bedöma om det förelåg en risk för

skada på skyddade arter och under vissa förutsättningar förelägga om åtgärder. Domstolen fann vidare att det överklagade beslutet även innefattade att Skogsstyrelsen hade tagit ställning till att något ingripande inte behövs med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant ställningstagande av Skogsstyrelsen ska, med hänsyn till de arter som påstås förekomma på fastigheten, anses utgöra ett beslut som är möjligt för Naturskyddsföreningen att överklaga.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol. Som utredningen har nämnt i kapitel 5 överlämnade 2024 års skogspolitiska utredning<sup>16</sup> i december 2024 delbetänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk till regeringen. I betänkandet föreslås bland annat att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för, som i dag, till förvaltningsdomstol.<sup>17</sup>

Även EU är part till Århuskonventionen. Förordning (EG) nr 1367/2006 genomför konventionen när det gäller allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor vad gäller unionens institutioner och organ.<sup>18</sup> EU-domstolen har tolkat artikel 9.3 i Århuskonventionen i ett förhandsavgörande (mål C-240/09). Domstolen uttalade att artikeln inte har direkt effekt eftersom den inte föreskriver någon klar och tydlig skyldighet och eftersom fullgörande av verkningarna av artikeln är beroende av någon ytterligare rättsakt. Enligt EU-domstolen ankommer det dock på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställs upp i artikeln för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning. Detta innebär att en miljöorganisation ska ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

Århuskonventionens efterlevnadskommitté har i samband med en granskning av Sveriges efterlevnad av konventionens bestämmelser

---

<sup>16</sup> Dir. 2024:16.

<sup>17</sup> SOU 2024:91 s. 323 ff.

<sup>18</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelser i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ.

uttalat följande. Det föreligger inget krav på *actio popularis* i den nationella rätten så att alla och envar kan ifrågasätta samtliga beslut eller icke-beslut som har koppling till miljön. Däremot kan de fördragsslutande parterna inte använda den flexibilitet som artikel 9 innebär genom att införa så strikta krav att dessa gör det omöjligt för allmänheten att ifrågasätta ett beslut eller ett icke-beslut. Kommittén utfärdade inga rekommendationer utan ansåg inom ramen för ärendet att Sverige inte brast i efterlevnad av bland annat artikel 9 i konventionen.<sup>19</sup>

## 12.4 Rätten att överklaga

**Utredningens förslag:** Beslut enligt kompletteringslagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Den behöriga myndigheten ska få bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Detta ska dock inte gälla beslut om sanktionsavgift.

### Behörig myndighets beslut bör normalt kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Skogsstyrelsen är en förvaltningsmyndighet och de beslut myndigheten kan fatta enligt avskogningsförordningen och kompletteringslagen utgör förvaltningsbeslut. Myndighetens beslut enligt skogsvårdslagen överklagas i nuläget till allmän förvaltningsdomstol. Även beslut enligt timmerlagen överklagas dit. Utredningen anser därför att även de beslut som Skogsstyrelsen meddelar med stöd av avskogningsförordningen eller kompletteringslagen som utgångspunkt bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen anser dock inte att det bör införas någon särskild forumregel utan i stället bör den allmänna forumregeln om allmänna förvaltningsdomstolar vara tillämplig. Skogsstyrelsen är en myn-

<sup>19</sup> ACCC/C/2013/81.

dighet med hela landet som verksamhetsområde varför det borde vara den beslutande enhetens geografiska placering som avgör vilken domstol som blir behörig att pröva ett överklagande (RÅ 1995 ref. 20). Det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Som utredningen har nämnt i avsnitt 12.3 har 2024 års skogs-politiska utredning nyligen föreslagit att Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol. Beroende på vad som händer i den fortsatta beredningen av det förslaget kan frågan om överklaganden av den behöriga myndighetens beslut enligt kompletteringslagen behöva ses över.

### Vilka beslut kan överklagas?

Som huvudregel bör den behöriga myndighetens beslut enligt avskogningsförordningen och kompletteringslagen kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns dock skäl till särskilda överväganden när det gäller vissa beslut.

Förvaltningsbesluts överklagbarhet regleras i 41 § förvaltningslagen. Enligt paragrafen får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Som utredningen redogjort för i avsnitt 12.3.1 är det endast beslut i enskilda fall som går att överklaga. Enligt artikel 17 i avskogningsförordningen ska den behöriga myndigheten fastställa om det finns situationer där relevanta produkter utgör en så stor risk för bristande efterlevnad av artikel 3 i förordningen att det krävs omedelbara åtgärder av myndigheten innan de relevanta produkterna släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras. Dessa situationer ska registreras i det EU-gemensamma informationssystemet. En sådan situation kan till exempel avse införsel av kakaoböner, kakaosmör och kakomassa från en särskilt utpekade region i Brasilien. Den behöriga myndigheten kan till exempel registrera att införsel av sådana produkter över en viss volym ska kontrolleras innan de släpps ut eller tillhandahålls på marknaden. Ett beslut att i framtiden kontrollera vissa särskilt angivna relevanta produkter från ett visst land riktar sig dock inte till en enskild verksamhetsutövare eller handlare och utgör således inte ett beslut i ett enskilt fall. Ett sådant beslut får i stället ses som ett förhandsbesked om hur den behöriga myndig-



heten kan komma att agera när en viss situation är för handen. Ett beslut från den behöriga myndigheten att fastställa vissa kriterier där risken för bristande efterlevnad av artikel 3 är så hög att relevanta produkter ska kontrolleras innan de når marknaden eller exporteras bör därför inte utgöra ett överklagbart beslut enligt nationell rätt.

Av artikel 32 i avskogningsförordningen framgår vidare att även de personer som har lämnat in väl underbyggda synpunkter enligt artikel 31 ska ha möjlighet att få den behöriga myndighetens beslut, handlingar och underlåtenhet att agera enligt förordningen prövade i administrativ ordning eller av domstol. Det förutsätter dock att dessa personer uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt. Enligt utredningens uppfattning är rätten att överklaga dessa beslut beroende av dels vilken lagstiftning som beslutet grundar sig på, dels om det är en fysisk person eller en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. miljöbalken som överklagar beslutet i fråga.

Avskogningsförordningens övergripande syfte är att minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, för att på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen och minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald (artikel 1). Förordningen innehåller dock inga bestämmelser som förbjuder avskogning eller skogsförstörelse i sig. Däremot förbjuder förordningen att relevanta råvaror och produkter som har bidragit till avskogning och skogsförstörelse sätts på marknaden eller exporteras. Om det misstänks ha förekommit miljökadlig verksamhet kan detta således endast angripas med stöd av avskogningsförordningen om det finns ett kommersiellt inslag genom att en relevant råvara eller produkt har exporterats eller satts på marknaden. Avskogningsförordningen är därmed i första hand en marknadsreglerande lagstiftning, där det bland annat ställs krav på de behöriga myndigheterna att kontrollera att verksamhetsutövare och handlare har fungerande system och rutiner för att uppfylla förordningens krav. Även om avskogningsförordningen bygger på en miljörättslig grund får förordningens marknadsreglerande karaktär verkan på de frågor som rör rätten att överklaga vissa beslut. Frågan om överklagbarhet och vem som har sådan rätt enligt nationell lagstiftning regleras, så vitt här är av intresse, i förvaltningslagen, skogsvårdslagen och miljöbalken. Om Skogsstyrelsen till exempel inleder ett ärende enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken med anledning av de väl underbyggda synpunkter som har in-

kommit styrs rätten att överklaga av vad som gäller för ett sådant ärende.

Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Vem beslutet kan anses angå beror bland annat på de bakomliggande bestämmelsernas ändamål. När det gäller beslut i miljöfrågor är talarätten utvidgad jämfört med förvaltningslagen. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 12.3.2 har ideella föreningar och andra juridiska personer under vissa förutsättningar rätt att överklaga överklagbara domar och beslut om bland annat tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken, tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det är emellertid inte klarlagt att samtliga beslut som den behöriga myndigheten fattar med stöd av avskogningsförordningen är sådana miljöfrågor som ger allmänheten klagorätt enligt Århuskonventionen.

När det gäller möjligheten att överklaga de beslut den behöriga myndigheten ska fatta efter att en fysisk eller juridisk person har utnyttjat sin rätt att lämna in väl underbyggda synpunkter enligt artikel 31 i avskogningsförordningen gör utredningen därför följande överväganden.

Den behöriga myndigheten ska inom 30 dagar från mottagandet av synpunkterna, om inte annat anges i nationell rätt, informera de personer som lämnade in synpunkterna om vilken uppföljning som gjorts av synpunkterna och ange skälen för detta (artikel 31.3). Vad som avses med väl underbyggda synpunkter definieras i artikel 2.31 i avskogningsförordningen som ett vederbörligen motiverat påstående som grundar sig på objektiv och verifierbar information om en sådan bristande efterlevnad av förordningen som kan kräva att den behöriga myndigheten ingriper. Utredningen konstaterar att den behöriga myndigheten, i bedömningen av om de inlämnade synpunkterna är väl underbyggda eller inte, till exempel kan beakta substansen av de påståenden som har lämnats in eller omfattningen av de underlag som getts in till stöd för synpunkterna, såsom tidningsartiklar, vetenskapliga artiklar eller annat material. Den behöriga myndigheten kan efter mottagande av synpunkter fatta ett av två alternativa beslut. Antingen bedömer den behöriga myndigheten att de inlämnade synpunkterna inte är väl underbyggda och att det

därför saknas skäl att gå vidare och granska det utpekade företaget eller så bedömer myndigheten att synpunkterna i fråga är väl underbyggda och att det därför finns skäl att inleda ett tillsynsärende mot det utpekade företaget.

I de fall den behöriga myndigheten bedömer att synpunkterna inte är väl underbyggda bör den fysiska eller juridiska person som lämnade in synpunkterna kunna överklaga den behöriga myndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol. Ett sådant beslut rör frågan om synpunkterna är väl underbyggda eller inte och angår således den som lämnat in synpunkterna. Prövningen i domstol är i sådana fall begränsad till frågan om synpunkterna var väl underbyggda eller inte. För den del domstolen inte delar den behöriga myndighetens bedömning och de inlämnade synpunkterna bedöms vara väl underbyggda bör målet visas åter till den behöriga myndigheten för vidare åtgärder. Den fysiska eller juridiska person som lämnade in synpunkterna har därmed vunnit bifall i den fråga som varit föremål för domstolens sakprövning och ärendet får anses avslutat för dennes del.

I de fall de inlämnade synpunkterna bedöms vara väl underbyggda och den behöriga myndigheten inleder ett tillsynsärende enligt avskogningsförordningen mot det utpekade företaget bör de beslut som den behöriga myndigheten fattar inom ramen för det ärendet emellertid, som huvudregel, inte kunna överklagas av den fysiska eller juridiska person som lämnade in synpunkterna. Inom ramen för ett tillsynsärende kan den behöriga myndigheten fatta ett stort antal olika beslut. Den behöriga myndigheten kan till exempel besluta att omhänderta relevanta produkter eller råvaror under den tid som företaget kontrolleras. Efter genomförd kontroll kan den behöriga myndigheten förelägga det utpekade företaget att vidta vissa åtgärder eller att lämna vissa uppgifter. Den behöriga myndigheten kan även besluta att påföra det utpekade företaget en sanktionsavgift eller förbjuda företaget att sälja vissa relevanta produkter. Dessa beslut bör enligt utredningens bedömning som huvudregel endast kunna överklagas av det utpekade företaget i fråga. Skälet till detta är att den behöriga myndighetens tillsyn enligt avskogningsförordningen kommer att avse om relevanta råvaror eller produkter har satts på marknaden eller handlats med i strid med förordningens bestämmelser. De beslut den behöriga myndigheten fattar inom ramen för tillsynsärendena utgör alltså inte sådana miljöbeslut som

innebär att Århuskonventionen aktualiseras. Dessa beslut får i stället anses vara av administrativ karaktär och i parallell med vad som anförts ovan kan de inte anses angå den som lämnade in synpunkterna. Någon klagorätt bör därmed inte tillkomma den fysiska eller juridiska person som lämnade in de väl underbyggda synpunkter som ledde till att den behöriga myndigheten initierade tillsynsärendet, om denne till exempel anser att företaget borde föreläggas att vidta vissa korrigerande åtgärder enligt avskogningsförordningen eller att sanktionsavgiften bör vara högre.

Det är även tänkbart att den behöriga myndigheten, efter att ha inlett ett tillsynsärende och vidtagit utredande åtgärder, bedömer att det inte har skett någon överträdelse av avskogningsförordningen och därför beslutar att lägga ner ärendet mot det utpekade företaget utan vidare åtgärder. Inte heller ett sådant beslut bör, av de skäl som redovisats ovan, kunna överklagas av den som lämnade in synpunkterna som föranledde tillsynsärendet i fråga. Det går emellertid inte att utesluta att en fysisk eller juridisk person som har lämnat in väl underbyggda synpunkter kan ha klagorätt i det enskilda fallet. Om ett visst beslut är överklagbart samt vem som har rätt att klaga på beslutet är en fråga som ytterst avgörs av domstol inom ramen för rättstillämpningen. Avgörande för den bedömningen bör vara om den aktuella bestämmelsen är relaterad till miljön i den breda förståelsen av begreppet enligt Århuskonventionen.

Om det finns uppgifter om att en avverkning varit olovlig eller att en verksamhetsutövare eller handlare har agerat i strid med nationell rätt utan att agerandet i fråga utgör en överträdelse av avskogningsförordningens bestämmelser bör detta i stället kunna angripas med stöd av annan lagstiftning och i enlighet med de principer för rättslig prövning som gäller där. Vad som redovisats ovan innebär alltså inte att rätten att få vissa ageranden prövade av domstol begränsas i förhållande till vad som gäller enligt nationell rätt i dag.

Som utredningen redogjort för i avsnitt 12.2 ger avskogningsförordningen och kompletteringslagen den behöriga myndigheten möjlighet att fatta ett stort antal olika beslut med stöd av flera olika bestämmelser. Det är därför, enligt utredningens uppfattning, inte lämpligt att inskränka klagorätten genom en särskild bestämmelse.

## Rättslig prövning av behörig myndighets underlåtenhet att agera

Enligt artikel 32 i avskogningsförordningen ska även den behöriga myndighetens underlåtenhet att agera kunna prövas i administrativ ordning eller av domstol. En möjlighet för en enskild att begära att en myndighet ska agera i ett specifikt ärende finns redan i nationell rätt genom 12 § förvaltningslagen. Som utredningen redogjort för i avsnitt 12.3.1 förutsätter detta att det finns ett ärende, att den enskilda part som inlett ärendet skriftligen har begärt att myndigheten ska avgöra ärendet i fråga och att myndigheten har avslagit en sådan begäran.

Det är utredningens bedömning att detta är tillräckligt för att säkerställa att enskilda kan få den behöriga myndighetens underlåtenhet att agera prövad i enlighet med förordningen.

En förutsättning för att den enskilde kan utnyttja sin rätt enligt 12 § förvaltningslagen är dock att denne är part i ärendet. Som utredningen redogjort för i avsnittet ovan är det utredningens bedömning att en fysisk eller juridisk person som har lämnat in väl underbyggda synpunkter enligt artikel 31 inte är part i det tillsynsärende enligt avskogningsförordningen som den behöriga myndigheten kan inleda efter mottagandet av synpunkterna. En sådan fysisk eller juridisk person bör därför inte heller ha möjlighet att överklaga den behöriga myndighetens underlåtenhet att agera i ett sådant ärende.

I likhet med vad som anförts ovan vill utredningen framhålla att utredningens bedömning, inte heller i detta avseende, innebär att rätten att överklaga vissa beslut ska begränsas jämfört med gällande rätt. I den mån det är fråga om ett miljöbeslut till följd av den behöriga myndighetens underlåtenhet att agera enligt avskogningsförordningen gäller alltså fortfarande den överklaganderätt som tillkommer enskilda enligt Århuskonventionen.

## Behörig myndighets beslut får gälla omedelbart

35 § i förvaltningslagen innehåller bestämmelser om när beslut får verkställas. Som huvudregel gäller enligt första stycket att ett beslut inte får verkställas förrän det har fått laga kraft. Bestämmelsen innehåller i andra stycket vissa undantag, som innebär att ett beslut i dessa fall alltid får verkställas trots att det inte fått laga kraft. Till

exempel får ett beslut alltid verkställas omedelbart om det endast gäller tillfälligt. Ett exempel på sådana beslut är tillfälliga tillstånd eller förbud. Utredningen anser att den behöriga myndigheten bör kunna bestämma att vissa beslut får gälla omedelbart. Det kan till exempel avse beslut om försäljningsförbud eller omhändertagande av relevanta råvaror och produkter i syfte att förhindra att varorna säljs eller undanskaffas på annat sätt under den tid som ärendet prövas av domstolen.

Det kan dock inte anses finnas samma behov av att beslut om sanktionsavgifter ska gälla omedelbart. Eftersom sanktionsavgifterna har karaktär av straff talar hänsynen till den enskildes rättssäkerhet för att en skyldighet att betala en sanktionsavgift inte bör uppkomma innan ett beslut eller, i de fall beslutet överklagas, en dom fått laga kraft. Om beslut om sanktionsavgift skulle gälla direkt kan det drabba bland annat enskilda näringsidkare oskäligt hårt. Det extra arbete som det innebär för den behöriga myndigheten att bevaka frågan om laga kraft bör inte anses väga tyngre än kraven på rättssäkerheten för den enskilde. Enligt utredningens mening finns det mot denna bakgrund, när det gäller beslut om sanktionsavgifter, inte skäl att frånga huvudregeln i 35 § förvaltningslagen om att ett beslut får verkställas först efter att det fått laga kraft.

# 13 Förslagens konsekvenser

## 13.1 Inledning

Vilka konsekvenser utredningen ska beskriva styrs av kommittéförordningen (1998:1474), förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och av utredningens direktiv.<sup>1</sup>

Enligt kommittéförordningen ska en utredning redovisa de konsekvenser i olika avseenden som förslagen i betänkandet kan få. När det gäller denna utredning uppstår de största konsekvenserna till följd av de direkt tillämpliga bestämmelserna i avskogningsförordningen, inte av utredningens förslag. Sådana konsekvenser berörs dock inte i detta kapitel.

Av 14–15 a §§ kommittéförordningen framgår bland annat följande. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor

---

<sup>1</sup> Den 6 maj 2024 trädde ett antal förändringar i kraft som rör konsekvensutredningar. Två paragrafer i kommittéförordningen (14–15 §§) som styr konsekvensutredningar ersattes med nya, samtidigt som 15 a § upphörde att gälla. Dessutom upphörde förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning samtidigt som en ny förordning trädde i kraft, förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Den nya förordningen om konsekvensutredningar tillämpas dock inte för särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. För särskilda utredare som tillsatts före den 1 maj 2024 gäller fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt 14–15 a §§ i den äldre lydelsen av kommittéförordningen.

i övrigt i förhållande till större företags, för jämställheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsrämsiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § ska en sådan konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,



3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.<sup>2</sup>

Utöver detta kan närmare anvisningar ges i utredningsuppdraget. I utredningens direktiv anges följande i fråga om konsekvensbeskrivningar. Utredningen ska bedöma konsekvenser av förslagen och bedömningarnas påverkan på svensk virkesproduktion och virkesförsörjning, livsmedelsproduktion samt svensk livsmedelsförsörjning i allmänhet och nötköttsproduktion i synnerhet. Utredningen ska vidare analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar såväl klimat som miljö samt utvecklingsländernas fortsatta möjligheter att exportera till Sverige. Analyser och bedömningar ska beakta behovet av samstämmighet mellan olika politikområden och omfatta samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga i linje med Agenda 2030.

## 13.2 Förslagen

### 13.2.1 Syftet med förslagen

I betänkandet föreslår utredningen en ny lag med kompletterande bestämmelser till avskogningsförordningen. Syftet med förslagen är att föreslå de bestämmelser som bedöms vara nödvändiga för att komplettera avskogningsförordningen. Som utredningen har redogjort för i kapitel 8 har utformningen av straffbestämmelsen för överträdelse av artikel 3 även gjorts med hänsyn till det nya miljöbrottsdirektivet.

I denna konsekvensanalys redovisas de konsekvenser som följer av utredningens förslag när dessa genomför bestämmelser av direktiv-

---

<sup>2</sup> 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

liknande karaktär i avskogningsförordningen, som inte är direkt tillämpliga utan ställer krav på att medlemsstaterna aktivt ska göra eller åstadkomma något. Däremot redovisas inte de konsekvenser som följer av de direkt tillämpliga bestämmelserna i avskogningsförordningen. Det kan avse såväl bestämmelser som riktar sig till enskilda som bestämmelser som riktar sig till den behöriga myndigheten eller andra myndigheter.

Utredningen föreslår även ändringar i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, samt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Syftet med ändringarna i skogsvårdslagen är att motverka skogsförstörelse i Sverige för att hela landet ska klassificeras som ett lågriskland enligt artikel 29 i avskogningsförordningen. De föreslagna ändringarna i OSL samt OSF syftar till att införa de ändringar som bedöms nödvändiga för att skydda sådana uppgifter som den behöriga myndigheten tar del av i sin tillsyn, utredning och planering enligt avskogningsförordningen. Därtill lämnar utredningen förslag som syftar till att säkerställa skydd för uppgifter som kan avslöja identiteten på en fysisk eller juridisk person som lämnar in synpunkter om misstänkta överträdelser av förordningen eller som har utfört utredningar som ligger till grund för en sådan synpunkt.

I kapitel 11 föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om en avgift som finansierar den behöriga myndighetens kontrollverksamhet. Utredningen föreslår även att den behöriga myndigheten ska ges möjlighet att återkräva kostnader för lagring av omhändertagna relevanta råvaror eller produkter som inte uppfyller kraven i förordningen (kapitel 7). Syftet med dessa förslag är dels att föreslå en finansiering av den behöriga myndighetens kontrollverksamhet enligt förordningen, dels att tydliggöra att det är de företag som omfattas av förordningens krav som också ska stå för de kostnader företagets verksamhet medför. Att den behöriga myndigheten ska ha möjlighet att återkräva kostnader för lagring av relevanta råvaror och produkter som inte uppfyller förordningens krav går även i linje med principen om att förorenaren betalar (polluter pays principle) det vill säga att det är den som orsakar skador i miljön som också ska stå för de samhällsekonomiska kostnader som uppstår.

### 13.2.2 Vilka berörs av förslagen

Förslagen berör bland annat de myndigheter som ska tillämpa avskogningsförordningen; i Sverige är det Skogsstyrelsen som är utsedd till behörig myndighet enligt förordningen. Utredningens förslag innebär bland annat att Skogsstyrelsen får nya uppgifter och utökade befogenheter som bedöms nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag enligt avskogningsförordningen.

Även tullmyndigheterna åläggs skyldigheter enligt avskogningsförordningen. Som framgår av kapitel 9 föreslår utredningen dock inte att det ska införas några nationella regleringar för att Tullverket ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. De konsekvenser som uppstår för Tullverket är alltså en direkt konsekvens av förordningens regelverk och uppstår således inte med anledning av några av de förslag som utredningen lämnar. Utredningen kommer därför inte att redovisa några konsekvenser för Tullverkets del.

Utredningens olika förslag berör även alla verksamhetsutövare och handlare som hanterar relevanta råvaror och produkter. Att det ska fastställas regler om sanktioner för verksamhetsutövarers och handlares överträdelser av avskogningsförordningen framgår direkt av förordningen. Om sanktionerna genomförs genom kriminalisering eller administrativa sanktionsavgifter är dock en fråga som lämnas över till respektive medlemsstat att besluta om. Förslaget i denna del innebär att överträdelser av artikel 3 kriminaliseras och att vissa andra överträdelser sanktioneras genom administrativa sanktionsavgifter. Det förslag som har störst konsekvenser för handlare och verksamhetsutövare i fråga om sanktioner är utredningens förslag om att straffsanktionera överträdelser av artikel 3. Förslaget innebär att ageranden som inte är tillåtna enligt artikel 3 i avskogningsförordningen kan leda till böter eller fängelse för den som bär ansvar. Förslagen om straffsanktionering berör även Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna medan förslagen om administrativa sanktionsavgifter och viten berör de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen lämnar även förslag om att övriga beslut enligt kompletteringslagen och de föreskrifter som har meddelas med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Förslaget att den behöriga myndighetens kontrollverksamhet ska finansieras genom avgifter kommer att beröra de företag som

föreslås omfattas av avgiften men även den behöriga myndigheten som ska administrera avgiftssystemet och kräva in avgifterna.

Utredningens förslag om att införa ändringar i skogsvårdslagen berör i första hand primärproducenterna inom det svenska skogsbruket men får även konsekvenser för Skogsstyrelsen.

### 13.2.3 Alternativa lösningar

Avskogningsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det krävs dock att medlemsstaterna gör nödvändiga anpassningar av sin nationella lagstiftning för att den behöriga myndigheten ska kunna tillämpa förordningen fullt ut. I vissa fall reglerar förordningen skyldigheter för medlemsstaterna vilket medför behov av en nationell reglering, i andra fall riktar sig skyldigheten direkt till den behöriga myndigheten och ska då tillämpas direkt av denna. I sådana fall behöver en behörig myndighet utses. För att den behöriga myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt behöver myndigheten vidare ges vissa befogenheter. Den behöriga myndighetens skyldigheter och uppgifter i övrigt framgår i huvudsak av avskogningsförordningen men vissa uppgifter följer av utredningens olika förslag. Vissa bestämmelser i förordningen riktar sig direkt till enskilda företag och ska inte genomföras i nationell rätt. I stora delar utgör utredningens förslag nödvändiga komplement till avskogningsförordningen som måste genomföras för att förordningen ska fylla sin funktion i Sverige.

Avskogningsförordningen utgörs av ett komplext regelverk. Utredningens förslag strävar efter att tillgodose de olika intressen som berörs av regelverket och angränsande lagstiftning samtidigt som de krav som följer av förordningen efterlevs. Arbetet har krävt en del vägval i fråga om hur vissa bestämmelser som riktar sig till medlemsstaterna ska genomföras. Detta har gjort sig särskilt gällande i fråga om utformningen av sanktionsbestämmelserna, avgifterna och de olika befogenheter den behöriga myndigheten bör ha.

En annan del av utredningens förslag som har krävt olika vägval är de lagförslag som föreslås i syfte att motverka skogsförstörelse i Sverige. Utredningens överväganden i fråga om olika vägval redovisas i de olika avsnitt där utredningens förslag och bedömningar diskuteras och kommer inte att upprepas här.

### 13.2.4 Överensstämmelse med EU-rätten

Som utredningen konstaterat ovan är avskogningsförordningen direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det finns dock ett visst utrymme för medlemsstaterna att välja hur de genomför en del av bestämmelserna.

Enligt artikel 20 i avskogningsförordningen får medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter rätt att återkräva alla kostnader för sin verksamhet från verksamhetsutövare och handlare, vid bristande efterlevnad. Bestämmelsen är således fakultativ. I kapitel 7 har utredningen föreslagit att den behöriga myndigheten ska ha rätt att återkräva kostnader för tillfällig lagring av omhändertagna varor som inte uppfyller kraven i avskogningsförordningen. Utredningen föreslår vidare i kapitel 11 att den behöriga myndighetens kontrollverksamhet ska finansieras genom avgifter.

Även artikel 25 i förordningen lämnar visst utrymme för medlemsstaterna. I artikeln föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och handlares överträdelse av förordningen. Som tidigare nämnts lämnar avskogningsförordningen öppet om sanktioneringen av förordningen ska genomföras genom en kriminalisering eller genom administrativa sanktioner. Däremot föreskriver det nya miljöbrottsdirektivet att överträdelse av artikel 3 ska straffsanktioneras. Av artikel 25 i avskogningsförordningen framgår vidare att sanktionerna ska innefatta bland annat böter, förverkande av relevanta produkter och inkomster, tillfälligt uteslutande från offentliga upphandlingsförfaranden och tillfälligt förbud mot att släppa ut, tillhandahålla eller exportera relevanta produkter. Avskogningsförordningen kräver dock inte att verksamhetsutövares eller handlares överträdelse av förordningen straffsanktioneras. Utredningens förslag om en straffsanktionering av överträdelse av artikel 3 går därför utöver avskogningsförordningens krav i detta avseende. Som utredningen redogjort för i kapitel 8 följer det dock av det nya miljöbrottsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att det är brottsligt att på unionsmarknaden släppa ut eller tillhandahålla eller från unionsmarknaden exportera relevanta råvaror och produkter i strid med artikel 3 i avskogningsförordningen, utom i de fall då handlingen avser en försumbar mängd.

I övrigt bedöms utredningens förslag inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

### 13.2.5 Behov av speciella informationsinsatser

Avskogningsförordningen utgör ett komplext regelverk. Även om förordningen bygger på de bestämmelser som har gällt enligt timmerförordningen spänner avskogningsförordningen över ett större antal branscher samtidigt som den ställer upp strängare krav för fler aktörer. Utredningen bedömer att det kan krävas betydande informationsinsatser för att hjälpa enskilda att förstå regelverket och få klarhet i vilka krav som ställs på dem. Detta ska särskilt ses i ljuset av de stränga sanktioner som kan komma att dömas ut vid bristande efterlevnad. Informationen bör i första hand förmedlas genom rådgivning samt tydlig och uppdaterad vägledning på den behöriga myndighetens hemsida inom ramen för den serviceskyldighet som åligger den behöriga myndigheten.

Under merparten av utredningens arbete med detta betänkande har utgångspunkten varit att avskogningsförordningen ska börja tillämpas den 30 december 2024 för verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag samt den 30 juni 2025 för små och medelstora företag. Under hösten 2024 la dock kommissionen fram ett förslag om att skjuta på ikraftträdandet och en ändringsförordning antogs i december 2024 som innebär att förordningen i stället börjar tillämpas den 30 december 2025 för verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag samt den 30 juni 2026 för små och medelstora företag. När det gäller datum för ikraftträdande har hänsyn tagits till senareläggningen, så att de nationella bestämmelserna ska träda i kraft i nära anslutning till att förordningen ska börja tillämpas.

## 13.3 Konsekvenser för den behöriga myndigheten

De främsta konsekvenserna för den behöriga myndigheten följer av de uppgifter och skyldigheter som framgår av avskogningsförordningen. Som utredningen redogjort för i inledningen till det här kapitlet är det dock endast konsekvenserna av utredningens förslag som ska redovisas i konsekvensanalysen.

I Sverige är det Skogsstyrelsen som är utsedd till behörig myndighet enligt avskogningsförordningen. Skogsstyrelsens verksamhet har tidigare främst varit anslagsfinansierad. Förslaget om att den behöriga myndighetens kontrollverksamhet ska finansieras med avgifter innebär att myndigheten kommer att behöva utveckla det befintliga systemet för att utfärda fakturor, hantera betalningar och administrera eventuella uteblivna betalningar eller enskilda företags bestridanden av fakturor. Utredningens förslag om avgiftshandling kommer därför att innebära visst merarbete för Skogsstyrelsen. Även om kostnaderna för kontrollerna föreslås finansieras genom avgifter bedöms utredningens förslag ha vissa ekonomiska konsekvenser för den behöriga myndigheten. Detta gäller främst i fråga om ett utökat resursbehov till följd av exempelvis kostnader för rådgivning och information till de företag som omfattas av regelverket i syfte att underlätta för dem att fullgöra sina skyldigheter.

Vad avser förslaget att den behöriga myndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgifter kan det konstateras att det område som enligt förslaget kommer att omfattas av systemet med sanktionsavgifter är begränsat. Tanken med systemet med sanktionsavgifter är att de ska utformas så att ärenden om sanktionsavgifter ska kunna avgöras enkelt och snabbt och utan större resursåtgång. Alternativet hade varit att straffsanktionera även dessa överträdelser eller att enbart vitessanktionera dem. Även en straffsanktionering hade inneburit ett visst arbete för den behöriga myndigheten eftersom denna då skulle vara skyldig att upprätta åtalsanmälningar för de överträdelser som nu kan leda till en sanktionsavgift. En vitessanktionering hade även den utförts av den behöriga myndigheten.

Skogsstyrelsen är behörig myndighet enligt avskogningsförordningen i Sverige. Myndigheten har inte någon tidigare erfarenhet av arbete med sanktionsavgifter. Det rör sig således om en ny sanktionsform för myndigheten. Förslaget om att införa sanktionsavgifter kan således i ett inledande skede, innan effektiva rutiner för beslutsfattande har utarbetats, tänkas innebära en viss ökad resursåtgång. Detta bedöms dock vara endast under en begränsad tid. Avskogningsförordningen kommer vidare i sig innebära ett behov av viss ny kompetens inom den behöriga myndigheten. Frågan om sanktionsavgifter bedöms mot den bakgrunden inte få någon större påverkan på myndighetens resursbehov i sig.

Utredningens förslag i kapitel 5 om att införa vissa ändringar i skogsvårdslagen innebär också utökade arbetsuppgifter för Skogsstyrelsen vilket i sin tur för med sig kostnader för myndigheten. Effekterna för myndigheten bedöms dock vara relativt begränsade med hänsyn till att förslagen endast rör föryngringsavverkning som sker i urskog eller anläggandet av nya skogsplantage. Vidare syftar förslagen om ändringar i skogsvårdslagen till att Sverige ska klassificeras som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen. Detta medför stora administrativa lättnader när det gäller kraven på de kontroller som den behöriga myndigheten ska utföra i förhållande till om Sverige klassificeras som ett normal- eller högriskland.

## 13.4 Konsekvenser för företag

### 13.4.1 Avgifter

Ett av de förslag i betänkandet som påverkar företagen i Sverige är förslaget om att den behöriga myndighetens kontrollverksamhet ska vara avgiftsfinansierad. Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för den behöriga myndighetens kostnader för kontroll. Därutöver lämnar utredningen olika bedömningar i fråga om hur avgifterna bör utformas.

Utredningens bedömning är att den behöriga myndigheten bör ta ut olika avgifter för planerade kontroller samt uppföljande och händelsestyrda kontroller. Hur avgifterna ska konstrueras omfattas av utredningens förslag på bemyndigande i fråga om avgifter. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser avgiften kan få för företagen eftersom det beror på vilka föreskrifter som beslutas med stöd av normgivningsbemyndigandet. Avgifternas konsekvenser för det enskilda företaget beror dock ytterst på avgiftens storlek och företagets omsättning.

Företag som omfattas av avgiften kommer att få utökade administrativa uppgifter i form av fakturahantering. En ökad administrativ börda leder i sin tur till en ökad tidsåtgång för företagen och ökade kostnader. Med hänsyn till att det som huvudregel endast bedöms röra sig om en faktura om året bör dessa konsekvenser emellertid vara marginella för de berörda företagen.



Utredningen bedömer att de ökade kostnader som uppstår för de företag som omfattas av förslaget att betala en avgift för de planerade kontrollerna troligen kommer att leda till att priserna på relevanta råvaror och produkter ökar. Detta innebär att de ökade kostnader som uppstår kan komma att läggas på företag längre ner i handelskedjan och ytterst på konsumenterna. En indirekt effekt av utredningens förslag i denna del är således ökade priser på relevanta råvaror och produkter vilket i sin tur kan leda till förändrade köpbeteenden i form av en minskad efterfrågan på relevanta råvaror och produkter som har producerats eller förädlats av svenska företag. Om andra länder inom EU väljer att finansiera sina behöriga myndigheters verksamhet genom offentliga medel kan detta alltså innebära att relevanta råvaror och produkter som produceras eller förädlas i Sverige står sig sämre i konkurrensen med produkter från andra länder, såväl inom som utanför EU.

Utredningens bedömning är att de företag som lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet bör omfattas av en årlig avgift för planerade kontroller, även om det endast är ett mindre antal av dessa företag som kommer att kontrolleras årligen. Det är svårt att fullt ut uppskatta antalet företag i Sverige som kommer att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet i det EU-gemensamma informationssystemet enligt artikel 33 i förordningen, eftersom kravet på att lämna in sådana förklaringar delvis är beroende av ett företags storlek. Av de företag som hanterar produkter som redan omfattas av förklaringar om tillbörlig aktsamhet är det endast stora företag som har en skyldighet att lämna in en ny förklaring om tillbörlig aktsamhet för samma produkt. Mindre och medelstora företag, som hanterar produkter som redan omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet, behöver endast referera till tidigare förklaringar om tillbörlig aktsamhet. Detta innebär att en stor del av företagen som producerar förädlade relevanta produkter sannolikt inte kommer att lämna in några förklaringar om tillbörlig aktsamhet.

I avsnitt 11.7.4 redovisar utredningen en preliminär kostnadsnivå för de cirka 40 000 svenska företag som sannolikt kommer att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet, och som därmed kan komma att omfattas av en årlig kontrollavgift. Om en enhetlig avgift tas ut av samtliga företag som lämnar in förklaringar om tillbörlig aktsamhet skulle en avgift uppgå till cirka 1 250 kronor per år, plus/minus 30 procent.

Det finns i dag omkring en miljon företag i Sverige. Majoriteten av dessa är små och medelstora företag med upp till 249 anställda. De stora företagen med 250 eller fler anställda utgör endast en promille av det totala antalet företag.<sup>3</sup> Utredningens bedömning är därför att majoriteten av de företag som kan komma att omfattas av avgiften kommer att vara små eller medelstora.

Om det vid en kontroll framkommer sådana brister att en uppföljande kontroll bedöms nödvändig, eller om en händelsestyrd kontroll avslöjar brister, bedömer utredningen att en avgift för faktisk kontroll bör tas ut. I dessa fall uppkommer ytterligare kostnader för företaget i fråga. Uppföljande och händelsestyrda kontroller kan även ske hos företag som inte omfattas av kravet på att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet och som därmed inte omfattas av den årliga avgiften.

Alternativet till en avgiftsfinansierad kontrollverksamhet är att den behöriga myndighetens verksamhet i stället finansieras genom anslag från statsbudgeten. En anslagsfinansierad tillsyn skulle hålla nere såväl kostnaderna som den administrativa bördan för de företag som annars omfattas av avgiften, men även för de företag som indirekt påverkas genom att inköspriserna ökar på relevanta råvaror och produkter.

### 13.4.2 Ändringar i skogsvårdslagen

Utredningens förslag om ändringar i skogsvårdslagen får främst konsekvenser för de företag som verkar inom den skogliga primärproduktionen. Förslagen medför en ökad administration för primärproducenterna vilket i sin tur kan få effekter i form av högre priser på råvarorna när de säljs vidare. På så sätt kan även företag som köper in och handlar med timmer påverkas av förslagen. Samtidigt innebär förändringarna en minskad risk för att trä som har bidragit till skogsförstörelse når marknaden vilket får positiva effekter för dessa företag eftersom risken att bryta mot någon bestämmelse i avskogningsförrordningen minskar.

Utredningens förslag i denna del innebär att skogsägare ska underrätta Skogsstyrelsen i de fall då en föryngringsavverkning ska ske i en urskog samt vad han eller hon har för avsikt att göra för att

---

<sup>3</sup> SCB, Företagens ekonomi 2022, Serie NV19 SM 2002, tabell 4.

motverka skogsförstörelse i urskog. Även den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det tidigare inte har varit skogsplantage ska, enligt utredningens förslag, anmäla detta till Skogsstyrelsen. Förslagen innebär en viss administrativ börda för skogsägare som har för avsikt att vidta de åtgärder som omfattas av förslagen. En ökad administrativ börda får vidare tidsmässiga samt kostnadsmässiga effekter för de enskilda företagen. Förslagen innebär att fler urskogar kan komma att uppmärksammas vid avverkningar och att nyanläggning av skogsplantage kan begränsas. Dessa effekter får dock anses vara relativt begränsade med hänsyn till att det endast är de skogsägare som avser utföra föryngringsavverkning i en urskog eller anlägga skogsplantage i en skog där det inte tidigare varit skogsplantage som måste anmäla detta till Skogsstyrelsen. Förslagen berör således inte alla skogsägare. Därtill rör det sig om uppgifter som bör vara enkla att få fram för den enskilde skogsägaren.

Utredningen bedömer vidare att förslagen för med sig positiva konsekvenser för skogsproduktionen genom att förslagen syftar till att Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen. En låg riskklassificering skulle innebära positiva fördelar för svenska företag i form av bland annat en minskad administrativ börda för berörda företag, färre kontroller av de företag som hanterar trä från Sverige och ett högre marknadsvärde för sådana produkter på den europeiska marknaden. Alternativet till en låg riskklassificering är att Sverige klassificeras som normal- eller högriskland. I motsats till vad som gäller om Sverige klassificeras som ett lågriskland skulle en normal eller hög riskklassificering innebära en ökad administrativ börda för företagen, att det utförs fler kontroller hos de företag som hanterar svenska träprodukter och att produkterna skulle kunna få ett lägre marknadsvärde på den europeiska marknaden.

Förslagen om ändringar i skogsvårdslagen kan vidare leda till att ytterligare mark undantas från svensk virkesproduktion. Detta bör dock inte få märkbara effekter för svensk virkesförsörjning.

### 13.4.3 Övriga förslag

Utredningens övriga förslag bedöms inte ha några nämnvärda effekter för företagens administrativa kostnader eller innebära en ökad tidsåtgång för företagen. Utredningen har inte heller identifierat några övriga konsekvenser av förslagen i betänkandet för livsmedelsförsörjningen eller svensk nötköttproduktion.

## 13.5 Sociala och miljömässiga konsekvenser

Utredningens förslag om att skogsägare ska underrätta Skogsstyrelsen om en föryngringsavverkning ska ske i en urskog samt vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i samband med detta kan gynna den biologiska mångfalden i urskogar genom att sådan skog identifieras i samband med en avverkningens anmälan. Förslaget att den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det tidigare inte har varit skogsplantage ska anmäla detta till Skogsstyrelsen bedöms kunna få positiva effekter på den biologiska mångfalden eftersom det motverkar monokulturer med låg biodiversitet.

Utredningens förslag bedöms däremot inte ha några nämnvärda sociala effekter för till exempel jämlikhet, tillgänglighet, kultur, hälsa eller utbildning.

## 13.6 Påverkan på konkurrensförhållanden

Utredningens förslag bedöms inte ha några särskilda effekter på förhållandena mellan stora, medelstora eller små företag. Utredningen lämnar inte några förslag på den närmare utformningen av kontrollavgiften. Om avgiften kommer att tas ut som en årlig kontrollavgift utan någon form av differentiering eller undantag, skulle den kunna påverka konkurrensförhållandena mellan företag av olika storlek. I avsnitt 11.7.4 uppskattar dock utredningen att en sådan kontrollavgift, utan differentiering eller undantag, skulle kunna hamna på 1 250 kr per år plus/minus 30 procent. Detta är en nivå som bör kunna hanteras även av mindre aktörer. I fråga om de materiella bestämmelser som föreslås i betänkandet bedömer utredningen att det inte behövs tas någon särskild hänsyn till små företag.

Införandet av en avgift för att finansiera den behöriga myndighetens kontrollverksamhet kan ha en negativ effekt för svenska företags konkurrenskraft jämfört med företag som är baserade i andra europeiska länder där den behöriga myndighetens kontrollverksamhet finansieras genom anslag. Som framgår av avsnitt 11.6 är det, enligt de uppgifter som utredningen har tagit del av, endast Danmark som har för avsikt att ta ut avgifter för den planerade kontrollerna. Därutöver planerar ett fåtal andra medlemsländer att ta ut avgifter för uppföljande eller händelsestyrda kontroller.

### **13.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Utredningens förslag bedöms inte ha några effekter på den kommunala självstyrelsen.

### **13.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

I kapitel 11 gör utredningen bedömningen att det bör utformas ett undantag från att betala den årliga kontrollavgiften för företag som uppfyller vissa kriterier. Lagstiftning som introducerar möjligheter till avgiftslindringar, eller som i förevarande fall en möjlighet att undvika en avgift, kan få konsekvenser för brottsligheten genom att sådana regler ger enskilda företag incitament att lämna felaktiga uppgifter om sin verksamhet i syfte omfattas av undantaget. Detta bör beaktas vid utformandet av ett sådant undantag, till exempel genom att utforma kriterierna för undantaget på ett så enkelt och tydligt som möjligt.

### **13.9 Konsekvenser för rättsväsendet**

Genom utredningens förslag att straffsanktionera överträdelser av artikel 3 i avskogningsförordningen införs ett nytt brott i svensk rätt. Utredningen föreslår även att underlåtenheten att uppfylla underrättelseskyldigheten vid en planerad avverkning i urskog eller en omvandling till skogsplantage ska straffsanktioneras. Detta får konsekvenser i form av en utökad utrednings- och arbetsbörda för

den brottsutredande verksamheten såsom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, men även för de allmänna domstolarna som har till uppgift att döma i målen.

Förslagen att andra överträdelser ska sanktioneras genom administrativa sanktionsavgifter och viten får konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna som har till uppgift att pröva överklaganden av den behöriga myndighetens beslut enligt kompletteringslagen. Även för de allmänna förvaltningsdomstolarna innebär förslagen ett ökat inflöde av nya mål. Avskogningsförordningens regelverk är komplext och det föreligger fortfarande flera oklarheter när det gäller tolkningen av flera av bestämmelserna i förordningen. Det är därför tänkbart att många ärenden kommer att överklagas under de första åren efter att avskogningsförordningen börjat tillämpas. Efter hand kommer rättsläget dock att klargöras genom praxis och genom att såväl den behöriga myndigheten som de berörda företagen får en ökad förståelse för hur regelverket ska tillämpas, vilket kan få effekten att antalet överklagade beslut blir färre.

Utredningens bedömning är dock att de förslag som leder till en ökad måltillströmning inte kommer att innebära en större tillströmning av nya mål för vare sig de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna än att dessa kan hanteras inom domstolarnas befintliga anslag.

### **13.10 Inga andra relevanta konsekvenser**

Utredningens förslag bedöms inte ha några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller påverka utvecklingsländernas fortsatta möjligheter att exportera relevanta råvaror eller produkter till Sverige.

# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning

### Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (EU:s avskogningsförordning), och

2. förordningar som meddelats med stöd av EU:s avskogningsförordning.

Paragrafen beskriver lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.3.

I paragrafens *första och andra punkt* anges de EU-rättsakter som lagen kompletterar. Det anges även att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 i lagen kallas EU:s avskogningsförordning. Hänvisningarna i lagen till EU-förordningarna är, med undantag för straffbestämmelsen, utformade på det sätt att de avser förordningarna i den vid varje tidpunkt gällande lydelse, s.k. dynamisk hänvisning.

## Uttryck i lagen

2 § I denna lag betyder följande uttryck samma sak som i EU:s avskogningsförordning:

- avskogningsfri,
- förklaring om tillbörlig aktsamhet,
- handlare,
- relevant lagstiftning,
- relevanta produkter,
- relevanta råvaror,
- tillbörlig aktsamhet, och
- verksamhetsutövare.

I paragrafen klargörs betydelsen av vissa centrala ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

I paragrafen definieras begreppen avskogningsfri, förklaring om tillbörlig aktsamhet, handlare, relevant lagstiftning, relevanta produkter, relevanta råvaror, tillbörlig aktsamhet och verksamhetsutövare. Uttrycken ges samma betydelse som i avskogningsförordningen.

Uttrycket *avskogningsfri* definieras i artikel 2.13 i två led. Av definitionen framgår att det rör sig om relevanta produkter som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020 (artikel 2.13 a). När det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av råvaran trä ska skogen vidare ha avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020 (artikel 2.13 b).

Enligt artikel 4.2 och 5.1 är verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag skyldiga att lämna in *förklaringar om tillbörlig aktsamhet* innan de släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem. Enligt artikel 4.1 ska verksamhetsutövare och handlare visa tillbörlig aktsamhet innan de släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem, för att visa att produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Enligt artikel 8 innebär *tillbörlig aktsamhet* att den information, de uppgifter och de handlingar som krävs för att uppfylla informationskraven i artikel 9 ska samlas in. Den information som avses i artikel 9 är i sin tur information, handlingar och uppgifter som visar att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3, samt att såväl riskbedömningsåtgärder enligt artikel 10 som riskreduceringsåtgärder enligt artikel 11 vidtas.



Vilken information som ska ingå i en förklaring om tillbörlig aktsamhet framgår av bilaga II till avskogningsförordningen. Som exempel på sådan information kan nämnas verksamhetsutövarens namn, adress och för sådana relevanta råvaror eller relevanta produkter som förs in i eller ut från marknaden, registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer, kod i det harmoniserade systemet, fritextbeskrivning, inklusive handelsnamn och, i tillämpliga fall, fullständigt vetenskapligt namn samt kvantitet av den relevanta produkt som verksamhetsutövaren avser att släppa ut på marknaden eller exportera. Även produktionsland och geolokalisering för alla markområden där de relevanta råvarorna har producerats är exempel på sådan information som ska ingå i en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Ordet *handlare* definieras i artikel 2.17 som varje person i leveranskedjan som inte är verksamhetsutövare och som i samband med kommersiell verksamhet tillhandahåller relevanta produkter på marknaden.

Begreppet *relevant lagstiftning* definieras i artikel 2.40 som de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om

- a) markrättigheter,
- b) miljöskydd,
- c) skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvara,
- d) tredje parts rättigheter,
- e) arbetstagares rättigheter,
- f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt,
- g) principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke, inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, och
- h) skatte-, antikorrupsions-, handels-, och tullbestämmelser.

Utredningens analys av vad som kan anses vara relevant lagstiftning när det gäller produktion av trä och uppfödning av nötkreatur i Sverige finns i avsnitt 4.6.

I artikel 2.2 definieras uttrycket *relevanta produkter* som produkter som förtecknas i förordningens bilaga I som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror.

Med *relevanta råvaror* avses enligt artikel 2.1 nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä.

I artikel 2.15 definieras uttrycket *verksamhetsutövare* som varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem.

### Behörig myndighet

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer är behörig myndighet enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen utser den statliga förvaltningsmyndighet som är behörig myndighet enligt de EU-förordningar som avses i 1 § och kompletteringslagen. Denna kompetens har regeringen genom 8 kap. 7 § första stycket andra punkten regeringsformen, dvs. den s.k. restkompetensen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

### Kontroll

4 § Den behöriga myndigheten ska utöva kontroll av

1. att de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna följs, och
2. att denna lag, de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen följs.

Av paragrafen framgår att det är den behöriga myndigheten som ska kontrollera att det aktuella regelverket följs. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Vilka lagar och förordningar som utgör regelverket i fråga preciseras i paragrafens två punkter. I *första punkten* anges att regelverket utgörs av de EU-förordningar som anges i lagens 1 § och de beslut

som har meddelats med stöd av EU-förordningarna. Enligt *andra punkten* ska den behöriga myndigheten även kontrollera att lagen och de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen följs.

5 § Den behöriga myndigheten ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Paragrafen anger att den behöriga myndigheten ska underlätta för enskilda att fullgöra sina skyldigheter genom rådgivning, information och på annat sätt. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.3.

Bestämmelsen innebär ett utvidgat ansvar för den behöriga myndigheten att hjälpa de som omfattas av lagstiftningen att uppfylla sina skyldigheter jämfört med den serviceskyldighet som åligger svenska myndigheter. Avskogningsförordningen utgör ett komplext regelverk och omfattar ett brett spann av olika branscher i flera handelsled. Det är av stor vikt att regelverket följs och att det sker en enhetlig tillämpning inom EU. Bristande efterlevnad eller överträdelse kan vidare leda till stora konsekvenser för den enskilde. Därför får det förutsättas finnas ett stort behov av hjälp och stöd från den behöriga myndigheten.

6 § Den behöriga myndigheten har i den utsträckning som behövs för kontrollen rätt att

1. på begäran få upplysningar, ta del av handlingar och register, och
2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet kontrollen avser och där göra undersökningar och ta prover av relevanta råvaror och relevanta produkter.

Rätten till tillträde gäller inte bostäder.

I bestämmelsen regleras den behöriga myndighetens rätt att ta del av uppgifter och rätten till tillträde. Övervägandena framgår av avsnitt 7.4.1.

I *första punkten* framgår att den behöriga myndigheten har rätt att begära att ett företag som myndigheten kontrollerar lämnar ut upplysningar, handlingar eller register som den behöriga myndigheten behöver ta del av för att kunna utöva kontrollen av företaget.

I *andra punkten* anges att den behöriga myndigheten har rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen i den utsträck-

ning det krävs för kontrollverksamheten. Tillträdesrätten gäller dock inte för privatbostäder.

Bestämmelsen motsvaras av en skyldighet för det företag som kontrolleras att tillhandahålla den efterfrågade informationen eller att tillgodose begärt tillträde till lokalerna. Enligt artiklarna 4.6 och 5.6 i avskogningsförordningen ska verksamhetsutövare och handlare erbjuda den behöriga myndigheten allt bistånd som krävs för att underlätta genomförandet av kontroller enligt förordningen. Det rör framför allt tillträde till lokaler och tillgängliggörande av handlingar och register. Det finns därutöver vissa bestämmelser om att små och medelstora verksamhetsutövare och handlare på begäran ska lämna viss information om de relevanta produkterna (artiklarna 4.8 och 5.3–5.4)

Vid en begäran från den behöriga myndighetens sida att ta del av vissa uppgifter eller att få tillträde till vissa lokaler måste myndigheten emellertid beakta proportionalitetsprincipen. De uppgifter som begärs eller det intrång som tillträdet innebär måste alltså stå i proportion till myndighetens behov. Rätten till tillträde ger inte den behöriga myndigheten rätt att bereda sig tillträde med tvång. Om det företag som är föremål för kontroll inte samarbetar, kan dock den behöriga myndigheten begära hjälp av Polismyndigheten, se 11 §.

7 § Den behöriga myndigheten får ta hand om relevanta råvaror och produkter om det är uppenbart att dessa inte uppfyller kraven i EU:s avskogningsförordning.

Ett sådant omhändertagande får inte vara längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex månader.

Paragrafen anger under vilka omständigheter den behöriga myndigheten får ta hand om relevanta råvaror och produkter samt hur långt ett sådant omhändertagande får vara. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

I *första stycket* anges att ett omhändertagande får ske om det är uppenbart att de omhändertagna varorna inte uppfyller kraven i avskogningsförordningen.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett sådant omhändertagande inte får vara längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex månader. Formuleringen förtydligar att den behöriga myndigheten ska iakttäta proportionalitetsprincipen vid omhändertaganden enligt

första stycket. Med hänsyn till de vitt skilda produkter som kan bli föremål för ett omhändertagande enligt lagen är det av särskild vikt att den behöriga myndigheten gör en bedömning från fall till fall där bland annat produktens beskaffenhet och risken för att den förstörs under omhändertagandet ska beaktas.

## Förelägganden och förbud

**8 §** Utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får den behöriga myndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna ska följas.

Paragrafen reglerar den behöriga myndighetens rätt att fatta beslut om förelägganden och förbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Förelägganden kan meddelas för att få aktören att fullgöra sina skyldigheter enligt beslut eller lagstiftning. Det kan till exempel avse att lämna ut vissa uppgifter eller handlingar som den behöriga myndigheten har begärt att få ta del av enligt 6 § eller att det kontrollerade företaget föreläggs att yttra sig i fråga om interna rutiner. Ett företag kan även föreläggas att vidta vissa åtgärder för att uppfylla de skyldigheter som åligger verksamhetsutövare och handlare enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

När det gäller förbud kan den behöriga myndigheten bland annat förbjuda en verksamhetsutövare eller handlare att sälja vissa produkter under tiden utredningen pågår eller förbjuda en viss typ av importverksamhet från tredje land.

## Vite

**9 §** Förelägganden eller förbud enligt 8 § eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får förenas med vite.

Den behöriga myndigheten får dock inte förelägga någon vid vite att medverka i en utredning av en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne.

Paragrafen reglerar den behöriga myndighetens rätt att förena förelägganden eller förbud enligt 8 § med vite. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.4.3.

I paragrafens *andra stycke* anges att den behöriga myndigheten inte får förelägga någon vid vite att medverka i en utredning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne. Detta är uttryck för förbudet mot att förelägga någon vid vite i strid med passivitetsrätten enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

### Rätt att återkräva kostnader

10 § Den behöriga myndigheten får återkräva kostnader för tillfällig lagring som uppstår till följd av ett omhändertagande enligt 7 §.

Paragrafen reglerar den behöriga myndighetens rätt att återkräva kostnader som har uppstått till följd av ett omhändertagande enligt 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Bestämmelsen är fakultativ och rätten till återkrav förutsätter att det har konstaterats att de omhändertagna varorna inte uppfyller kraven i avskogningsförordningen. I bedömningen om kostnaderna ska återkrävas eller inte kan den behöriga myndigheten bland annat beakta om omhändertagandet har upphävts av en högre instans eller om kostnaderna har blivit orimligt höga till följd av en olämplig hantering av omhändertagandet.

### Hjälp av Polismyndigheten

11 § Polismyndigheten ska på begäran av den behöriga myndigheten lämna den hjälp som behövs för att

1. utöva kontroll enligt 4 §, eller
2. verkställa beslut enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Hjälp får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att lämna hjälp åt den behöriga myndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

I *första stycket* anges att den behöriga myndigheten får begära hjälp av Polismyndigheten i fråga om att utöva kontroll enligt 4 §

eller när beslut som har meddelats enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska verkställas.

I *andra stycket* tydliggörs att den behöriga myndigheten endast får begära hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att en åtgärd inte kan utföras utan att polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

## Avgifter

**12 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för den behöriga myndighetens kostnader för kontroll enligt

1. denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och
2. de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

I paragrafen finns ett bemyndigande att besluta om avgifter för kontroll. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.1.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av bemyndigandet meddela föreskrifter om skyldigheten att betala avgifter för den behöriga myndighetens kontrollverksamhet, avgiftens storlek och hur avgiften ska beräknas, det vill säga om och hur avgiften ska differentieras.

## Straff

**13 §** För brott mot EU:s avskogningsförordning döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaksamhet bryter mot förbudet i artikel 3 jämförd med artikel 2 i förordning (EU) 2023/1115, i den ursprungliga lydelsen, att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera relevanta råvaror eller relevanta produkter om de inte

1. är avskogningsfria,
2. omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet, och
3. har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet i fråga om
  - a) tillstånd eller godkännande,
  - b) anmälan eller underrättelse till myndighet eller föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse,
  - c) villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,

- d) bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter,
- e) tillstånd eller förbud när det gäller export, eller
- f) krav på samråd med urfolk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för överträdelse av artikel 3 i avskogningsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.10.1–8.10.6

Enligt paragrafen döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen till böter eller fängelse i högst två år. Utredningens överväganden när det gäller straffskala finns i avsnitt 8.10.5.

Med ett utsläppande på marknaden avses enligt artikel 2.16 i avskogningsförordningen tillhandahållande för första gången av en relevant råvara eller produkt på unionsmarknaden. Med tillhandahållande på marknaden avses enligt artikel 2.18 leverans av en relevant produkt för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis. Med export menas export av unionsvaror, dvs. unionsvaror som förs ut ur unionens tullområde enligt artikel 2.37 i förordningen som hänvisar till artikel 269 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. Det straffbara området omfattar således både försäljning inom EU och export från EU.

Med relevant lagstiftning avses enligt artikel 2.40 i avskogningsförordningen de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status. Med produktionslandet avses enligt artikel 2.24 i avskogningsförordningen det land där den relevanta råvaran producerades. Vad som är relevant lagstiftning avgörs således av vad som gäller i det land där den relevanta råvaran har producerats. I punktlistan preciseras vilka bestämmelser i produktionslandet som är relevanta i förhållande till straffbestämmelsen. Endast om det föreligger brister i förhållande till relevant lagstiftning i produktionslandet i fråga om någon av de bestämmelser som avses i punkterna 1–6 kan straffansvar aktualiseras. Utredningens överväganden när det gäller den brottsliga gärningen finns i avsnitt 8.10.2.

Förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen innehåller tre delar. Det är möjligt att överträda förbudet genom att på unionsmarknaden släppa ut eller tillhandahålla eller från unionsmarknaden exportera relevanta råvaror eller produkter utan att följa kravet på



att de ska vara avskogningsfria, utan att följa kravet på att de omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet eller utan att de har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.

Straffansvar förutsätter uppsåt eller oaktsamhet. I subjektivt hänseende måste omständigheten att råvaran eller produkten inte varit avskogningsfri, inte omfattats av en förklaring om tillbörlig aktsamhet eller att den producerats i strid med någon av bestämmelserna som avses i punkterna 1–6 täckas av uppsåt eller oaktsamhet. Utredningens överväganden i fråga om subjektiva rekvisit finns i avsnitt 8.10.4.

Hänvisningen till avskogningsförordningen i straffbestämmelsen är statisk och gäller förordningen i dess ursprungliga lydelse. Utredningens överväganden i den delen finns i avsnitt 8.10.3.

**14 §** Är brott som avses i 13 § grovt, döms för grovt brott mot EU:s avskogningsförordning till fängelse i lägst sex månader och högst åtta år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art, särskilt om det har påverkat eller kunnat påverka ett skyddat område.

I paragrafen regleras straffansvar för grovt brott mot avskogningsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.10.4 och 8.10.5.

Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst åtta år. Straffskalan har utformats utifrån kraven i det nya miljöbrottsdirektivet, vilket innebär att brottet får en vid straffskala eftersom den ska omfatta sådana synnerligen allvarliga brott som är att jämföra med ekocid. Utredningens överväganden i den delen finns i avsnitt 8.10.5.

I paragrafens *andra stycke* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska vissa i paragrafen uppräknade omständigheter särskilt beaktas. För det första ska särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid och i stor omfattning. Detta avser att omfatta organiserad brottslighet men även brottslighet som skett i en stor omfattning utan att den för den skull kan sägas vara en del av en organiserad brottslighet.

Andra omständigheter som särskilt kan göra brottsligheten grov är vilka effekter som brottet har medfört. Ett brott kan således vara grovt om det har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art. Detta gäller vidare särskilt om det har påverkat eller kunnat påverka ett skyddat område. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 8.10.5.

Även andra omständigheter än de som nämns i paragrafen kan tillmätas betydelse vid rubriceringen. Uppräkningen är inte uttömmande. Det bör vidare framhållas att förekomsten av en av de uppräknade omständigheterna inte med automatik innebär att brottet är att bedöma som grovt. Det ska alltid göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar kan omfattas av det grova brottet. Utredningens överväganden när det gäller subjektiva rekvisit finns i avsnitt 8.10.4.

**15 §** Är brott som avses i 13 § att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar.

En gärning är att anse som ringa om den är att anse som obetydlig i förhållande till bestämmelsens skyddsintresse. Det kan exempelvis röra sig om enstaka försäljningar av mindre värde av relevanta råvaror eller relevanta produkter. Detta omfattar det fall att gärningen rör en sådan försumbar mängd som undantas från kravet på kriminalisering i det nya miljöbrottsdirektivet. Det kan också röra sig om att den överträdelse av den relevanta lagstiftning som skett är att anse som obetydlig. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.10.7.

**16 §** För försök till uppsåtligt grovt brott mot EU:s avskogningsförordning döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Av paragrafen framgår att uppsåtligt brott kriminaliseras redan på försöksstadiet och ska bestraffas i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. Detta gäller endast försök till grovt brott. Om en handling utgör ett straffbart försök eller inte får bedömas på sedvanligt sätt i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

För att det ska vara fråga om ett straffbart försök krävs bland annat att utförandet av brottet ska ha påbörjats, dvs. att den s.k. försökspunkten ska ha uppnåtts. Försökspunkten för brott mot

EU:s avskogningsförordning bör anses uppnådd när aktören i fråga har vidtagit en konkret åtgärd som visar att avsikten är att släppa ut eller tillhandahålla eller exportera produkten i strid med villkoren i artikel 3 i förordningen.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.10.9.

**17 §** Det får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

Paragrafen reglerar förhållandet mellan vite och straff. Det som avgör när ett hinder mot att döma till straffansvar för samma gärning uppkommer är den tidpunkt då det inleds en domstolsprocess om utdömmande av vite. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.12.

**18 §** Om en gärning är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken får inte dömas till ansvar enligt 13–14 §§.

Paragrafen reglerar förhållandet mellan brottsbalken och straffbestämmelserna i kompletteringslagen. I bestämmelsen anges att bestämmelserna om straff är subsidiära till brottsbalkens bestämmelser. Ett utsläppande på marknaden skulle till exempel kunna utgöra häleri. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.10.10.

## Sanktionsavgifter

**19 §** Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. tillhandahåller relevanta produkter på marknaden i strid med skyldigheterna för små och medelstora handlare enligt EU:s avskogningsförordning,

2. släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem i strid med skyldigheterna för ombud enligt EU:s avskogningsförordning,

3. åsidosätter skyldigheten att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över det enligt EU:s avskogningsförordning, eller

4. använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha förvissat sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg enligt EU:s avskogningsförordning.

Sanktionsavgifternas storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till antingen

1. minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor, eller
2. vid allvarigare och upprepade överträdelse, högst fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen året före beslutet om sanktionsavgift.

När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till

1. hur allvarlig överträdelsen är,
2. betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, och
3. den vinst som näringsidkaren har gjort med anledning av överträdelsen.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Den närmare regleringen om överträdelse av vilka bestämmelse som ska kunna leda till sanktionsavgift kommer att finnas på föreskriftsnivå. Övervägandena om vilka överträdelse av bestämmelse som bör omfattas av regleringen finns i avsnitt 8.9 och 8.11.

Paragrafens *första stycke första punkten* innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgift för den som tillhandahåller relevanta produkter på marknaden i strid med skyldigheterna för små och medelstora handlare enligt artikel 5.2 och 5.3 i avskogningsförordningen.

Med stöd av *första stycket andra punkten* kan regeringen meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som agerar som ombud enligt artikel 6 i avskogningsförordningen och släpper ut eller tillhandahåller relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem i strid med skyldigheterna i artikel 6.3 i förordningen.

Paragrafens *första stycke tredje punkt* innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgift för den som åsidosätter skyldigheten att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet och årligen se över detta system enligt artikel 12.1 och 12.2 i avskogningsförordningen.

Med stöd av *första stycket fjärde punkten* kan en sanktionsavgift införas för den som använder sig av de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet enligt artikel 13 i avskogningsförordningen utan att ha uppfyllt skyldigheten i artikel 13.1 att förvissa sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg i enlighet med artikel 29 i avskogningsförordningen.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska storleken på sanktionsavgifterna framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till antingen minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor, eller vid allvarigare och upprepade överträdelser, högst fyra procent av näringsidkarens årsomsättning inom unionen året före beslutet om sanktionsavgift.

I paragrafens *tredje stycke* anges att när regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är, till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser och till den vinst som näringsidkaren har gjort med anledning av överträdelsen.

Utredningens överväganden i fråga om sanktionsavgifternas storlek finns i avsnitt 8.11.3.

**20 §** Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid denna prövning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

Av paragrafen framgår att en sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. Avgiftsskyldigheten ska grundas på strikt ansvar, sanktionsavgift ska alltså tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Bestämmelsen avser undantags-situationer och ska tillämpas restriktivt. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.2.

Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift.

I *första punkten* anges att det särskilt ska beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med läkarintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det vara fråga om allvarlig sjukdom. Det bör finnas ett litet utrymme för att be-

akta sådana omständigheter annat än för fysiska personer, eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan.

I *andra punkten* anges att det vidare särskilt ska beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka.

Av *tredje punkten* framgår att det vidare särskilt ska beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Det kan exempelvis vara så att den avgiftsskyldige har ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men att överträdelsen ändå inträffat på grund av ett ursäktligt misstag.

De omständigheter som anges i paragrafen är sådana som särskilt ska beaktas i skälighetsbedömningen. Även andra omständigheter kan ingå i denna bedömning. Att en verksamhet är nystartad eller har dåligt ekonomi bör inte medföra befrielse från avgift. Inte heller okunskap om gällande regler, tidsbrist, glömska eller bristande rutiner bör medföra befrielse från avgift.

**21 §** Den behöriga myndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

Paragrafen föreskriver att det är den behöriga myndigheten som prövar frågor om sanktionsavgifter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.11.6.

**22 §** Innan den behöriga myndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen ägde rum får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att yttra sig för den som anspråket riktar sig mot och om preskription. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.6.

I paragrafen anges att innan en sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktar sig mot ha getts tillfälle att yttra sig i saken. Det finns således ingen möjlighet att göra undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) vid beslut om sanktionsavgift. I övrigt gäller förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation såsom vilket material som ska kommuniceras och hur kommunikationen ska genomföras. Bestämmelsen

innebär att den avgiftsskyldige får möjlighet att påtala eventuella felaktigheter eller omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Om rättelse vidtas i detta skede innebär det dock inte att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. På grund av sanktionsavgiftens tillbaka-  
verkande effekt får sanktionsavgift påföras så snart förutsättningarna har uppkommit, även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas.

I paragrafen anges vidare att om den enskilde inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde ska sanktionsavgift inte få beslutas. När det gäller överträdelser som är pågående s.k. perdurerande överträdelser, börjar preskriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört.

**23 §** Det får inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

I paragrafen regleras förhållandet mellan sanktionsavgifter och viten. Övervägandens finns i avsnitt 8.12.

I paragrafen förskrivs att det inte får beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en domstolsprocess om utdömmande av vitet. Bestämmelsen förhindrar att dubbla sanktioner förekommer för en och samma gärning.

**24 §** Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.  
Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om verkställighet enligt utsökningsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.6.

I paragrafens *första stycke* framgår att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det fått laga kraft.

I *andra stycket* anges att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.3.

**25 §** En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om preskriptionstid för överträdelser som kan leda till sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.6. Enligt paragrafen faller en beslutad sanktionsavgift bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

### **Annan särskild rättsverkan**

**26 §** Den som har begått ett brott som avses i 14 § får, på yrkande av allmän åklagare, för en tid av högst 12 månader fråntas sin rätt till en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner.

Särskild rättsverkan enligt denna paragraf får inte avse stöd, bidrag eller annan förmån som har beviljats en fysisk person för hans eller hennes privata behov.

I paragrafen anges en särskild rättsverkan i form av uteslutning från offentlig finansiering för den som döms för grovt brott mot EU:s avskogningsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 8.15.

I *första stycket* anges att den som har begått sådant brott som avses i 14 §, på yrkande av åklagare får fråntas sin rätt till en del av eller hela beloppet i fråga om offentliga stöd, bidrag och förmåner för en tid av högst 12 månader. Bestämmelsen innefattar alla former av offentliga stöd, bidrag och förmåner som en verksamhetsutövare eller handlare kan beviljas i sin yrkesutövning. Som exempel kan nämnas regionala investeringsstöd.

I *andra stycket* anges att den särskilda rättsverkan enligt paragrafen inte får avse sådana stöd, bidrag eller förmåner som en fysisk person har beviljats till stöd för sina privata behov. Som exempel kan nämnas föräldrappening, sjukpenning eller bostadsbidrag.

### **Överklagande m.m.**

**27 §** Den behöriga myndigheten får bestämma att ett beslut av myndigheten enligt de EU-förordningar som anges i 1 § eller denna lag ska gälla omedelbart även om det överklagas. Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.



Paragrafen anger att den behöriga myndigheten får bestämma att ett beslut enligt lagen eller de EU-förordningar som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om det överklagas. Bestämmelsen innebär ett avsteg från huvudregeln för när ett beslut får verkställas. Av 35 § förvaltningslagen framgår att ett beslut ska verkställas först efter att det har fått laga kraft.

Som exempel på beslut som bör gälla omedelbart kan nämnas tillfälliga förbud att sälja ett visst parti relevanta råvaror eller produkter som omfattas av den behöriga myndighetens kontroll under tiden utredningen pågår. Även beslut att tillfälligt omhänderta relevanta råvaror eller produkter bör kunna verkställas omedelbart.

När det gäller beslut om sanktionsavgift får däremot den behöriga myndigheten inte besluta att avgiften ska betalas omedelbart. Sanktionsavgifter har straffrättslig karaktär. Med hänsyn till detta, den enskildes rättssäkerhet och de stora konsekvenser det kan få för en näringsidkare att behöva betala en sanktionsavgift innan ett beslut eller en dom vunnit laga kraft finns det när det gäller sanktionsavgifter inte anledning att frångå huvudregeln om att ett beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

**28 §** Beslut av den behöriga myndigheten enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar överklagande av beslut enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Enligt första stycket ska dessa beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För prövning i kammarrätten krävs prövningstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

### 2 §

I denna lag avses med

1. skogsmark: mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder,

2. produktiv skogsmark: skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år,

3. skogligt impediment: improduktiv skogsmark och träd- och buskmark,

4. *urskog: samma sak som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010,*

5. *skogsplantage: samma sak som i förordning (EU) 2023/1115,*

6. *skogsförstörelse: samma sak som i förordning (EU) 2023/1115.*

Med improduktiv skogsmark avses skogsmark som inte är produktiv skogsmark enligt definitionen i första stycket 2.

Med träd- och buskmark avses mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark enligt definitionen i första stycket 1, och som uppfyller minst ett av följande kriterier.

1. Träden har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än fem procent.

2. Den sammanlagda täckningen av träd och buskar högre än 0,5 meter är minst tio procent.

3. Förutsättningarna finns att nå gränsvärdena i 1 eller 2 utan produktionshöjande åtgärder.

Paragrafen är ändrad. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.11. De olika definitionerna berörs i avsnitt 5.7.

I de *nya punkterna fyra till sex i första stycket* införs nya definitioner i skogsvårdslagen. Det rör definitionerna av urskog, skogsplantage och skogsförstörelse. Definitionerna införs med anledning av de förslag som lämnas i betänkandet för att motverka skogsförstörelse. Definitionerna görs genom en hänvisning till avskogningsförordningen.

## 6 §

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första stycket.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka att skogsförstörelse sker i urskog.*

Paragrafen är ändrad. Det *fjärde stycket* är nytt och innebär ett be- myndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om föryngringsåtgärder om avverkning sker i urskog. Utredningens överväganden finns i av- snitt 5.10.

## 7 a §

*Den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det inte tidigare varit skogsplantage, ska anmäla detta till Skogsstyrelsen.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om*

- 1. vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla,*
- 2. förfarandet med anledning av en sådan anmälan, och*
- 3. vilka hänsyn som krävs för att motverka skogsförstörelse med anledning av en sådan anmälan.*

Paragrafen är ny. I *första stycket* behandlas skyldigheten för den som ska nyanlägga en skogsplantage att anmäla detta till Skogs- styrelsen. Av paragrafen framgår att denna skyldighet endast om- fattar de fall då skogsplantage ska anläggas på skogsmark. För att anmälningsskyldigheten ska inträda krävs vidare att det inte tidi- gare har varit skogsplantage på platsen.

I *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vad som ska gälla för en sådan anmälan. De första två punkterna rör de mer administrativa förutsättningarna för en sådan anmälan. Den tredje punkten rör vilka hänsyn som kan behöva tas för att motverka skogsförstörelse. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.10.

## 14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker,

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen, och

6. *avverkning ska äga rum i en urskog och vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog.*

Paragrafen är ändrad. Den *sjätte punkten* är ny och innebär ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter för den produktiva skogsmarkens ägare att meddela Skogsstyrelsen *dels* om avverkning ska äga rum i en urskog, *dels* vad han eller hon i sådana fall avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.10.

## 38 a §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 7 § första stycket eller 11 §,

2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket eller 20 §,

3. inte fullgör underrättelseskyldighet enligt 7 a § eller enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 §,

4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Paragrafen är ändrad. I den *tredje punkten* har överträdelse av skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om nyanläggning av skogsplantage enligt den föreslagna 7 a § lagts till. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.12. Det som är straffbelagt är att inte fullgöra undermåttsskyldigheten vid nyanläggning av skogsplantage enligt 7 a §.

### 14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

#### 30 kap. Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet

##### 23 c §

*Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 för uppgift som kan avslöja identiteten på en fysisk eller juridisk person som har lämnat in en väl underbyggd synpunkt om en verksamhetsutövares eller handlares bristande efterlevnad av bestämmelserna i förordningen, eller som har utfört utredningar som ligger till grund för en sådan synpunkt, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.*

Paragrafen är ny och införs mot bakgrund av artikel 31.4 i avskogningsförordningen.

Av *första stycket* framgår att sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av avskogningsförordningen för uppgift som kan avslöja identiteten på en fysisk eller juridisk person som har lämnat in väl underbyggda synpunkter om misstänkt bristande efterlevnad av förordningen om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även uppgifter om identiteten på sådana personer som har utfört utredningar i syfte att kontrollera att avskogningsförordningens bestämmelser följs omfattas av sekretessen. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion om offentlighet för en sådan uppgift. Sådana uppgifter som avses i bestämmelsen kan dock omfattas av den rätt till insyn i ett mål eller ärende som tillkommer en part enligt processrättsliga regler.

Sekretessen kan även efterges av den som sekretessen är avsedd att skydda.

Av *andra stycket* framgår att för uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.5.

# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av experterna Emma Berglund, Helena Andreason och Jonas Rydström**

På ett övergripande plan anser vi att utredningen har gjort ett bra jobb, med relevanta avvägningar och bedömningar av ett mycket komplext och svårtolkat regelverk. Trots detta önskar vi uppmärksamma följande punkter där vi är av avvikande åsikt från utredningen.

### **Brottssanktioneringen av artikel 3 (kapitel 8)**

Förslaget innebär en överimplementering av både avskogningsförordningen (genom att införa straffrättsliga sanktioner) och miljöbrottsdirektivet (genom att tillämpa krav på uppsåt eller oaktsamhet, i stället för uppsåt eller grov oaktsamhet). Utredningen argumenterar för att miljöbrottsdirektivet ska beaktas och mot den bakgrunden anser vi att, för att undvika ovanstående, det subjektiva rekvisitet bör vara uppsåt eller grov oaktsamhet i enlighet med miljöbrottsdirektivets krav.

Om så inte sker, anser vi att en nivå av förseelse bör införas. Vi bedömer att de vanligast förekommande överträdelserna mot lagstiftningen kommer att vara smärre misstag och straffbestämelsen behöver därför utformas med detta i beaktande. Som förordningen anger ska straffen vara proportionerliga vilket vi inte bedömer uppfylls med nuvarande förslag. Förseelse bör endast ha böter i straffskalan och förverkande bör följaktligen inte heller bli aktuellt i dessa fall.

Vi anser att det är starkt motiverat att införa en straffbestämelse med stor försiktighet av flera anledningar:

- Förslaget kommer att omfatta en stor mängd personer och företag (många små och med väldigt begränsade resurser) som tidigare inte har haft dylika krav på sig (såväl verksamhetsutövarbegreppet som relevanta råvaror/produkter har mycket vida definitioner).
- I jämförelse med timmerhandelslagen innebär förslaget en väsentligt högre straffskala, från ett tidigare maximalt straff om 6 månader till nuvarande 8 år, och en väsentlig utökning i straffbara handlingar (såväl vad avser art 3 a) och c) som antalet råvaror och produkter).
- Förslaget innebär en kriminalisering av beteenden som staten tidigare har uppmuntrat och till och med subventionerat, exempelvis omvandling av skog till betesmark. Att en handling går från att vara uppmuntrad till att vara straffbelagd med upp till 8 års fängelse i straffskalan är olämpligt och det är viktigt att undvika situationer när personer som tror sig agera i statens bästa vilja i stället riskerar fängelse.
- Förordningen i sig innebär fortsatt många oklarheter. Som utredningen själva skriver i kapitel 8: ”*Det rör sig om en ny och komplex rättslig materia. Det föreligger för närvarande fortfarande betydande osäkerheter angående tolkningen av flera av de grundläggande bestämmelserna [...].*” Att straffsanktionera oaktsamhet hos den vanlige medborgaren när till och med den utredning som är satt att uttolka förordningen påtalar dessa svårigheter ter sig mycket anmärkningsvärt.

Vi noterar utredningens förslag att ringa brott inte ska ge upphov till ansvar men bedömer att denna regel endast kan tillämpas i mycket speciella fall och inte på ett fullgott sätt uppfyller kraven på proportionalitet.

### **Förslaget om en förhöjd sanktionsavgift (kapitel 8)**

I avsnitt 8.10.1 redogörs för problematiken med två EU-rättsakter (avskogningsförordningen och miljöbrottsdirektivet) som, med delvis motstridiga krav, reglerar sanktionering av en och samma bestämmelse (förordningens artikel 3). Vi bedömer att utredningen



argumenterar väl för att sanktioneringen av artikel 3 i avskogningsförordningen ska ske i enlighet med kraven i miljöbrottsdirektivet och att det svenska företagsbotssystemet uppfyller kraven på maxinivå för böter enligt miljöbrottsdirektivet. Eftersom direktivet konstruerats med en procentuell sanktion alternativt ett maxbelopp framstår det som tydligt att EU genom direktivet har öppnat upp för medlemsstaterna att använda sig av denna metod.

Det är inte lämpligt, såsom blir följderna av utredningens förslag om förhöjd sanktionsavgift, att tillämpa två motstående regelverk samtidigt. Den logiska följderna av att tillämpa miljöbrottsdirektivet är därmed att kravet på maximal sanktionsavgift/bot är tillgodosett.

Mot denna bakgrund anser vi att förslaget om förhöjd avgift innebär en överimplementering och en felaktig tolkning. Avskogningsförordningens krav på böter som har ett övre tak på minst fyra procent av årsomsättningen är omhändertaget i och med utredningens förslag om den straffrättsliga sanktionen sammantaget med möjligheten till förhöjd företagsbot. Därmed motsätter vi oss utredningens förslag om en förhöjd avgift i sanktionsavgifterna (avsnitt 8.11.3).

Förslaget avviker också från utgångspunkten i det svenska systemet med sanktionsavgifter som innebär att sanktionsavgifterna inte ska innebära en påföljdmässigt mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet, vilket utredningen själva gör gällande.

### **Relevant lagstiftning och hantering av artskyddregler (kapitel 4 och 8)**

Det är mycket viktigt att det skapas en tydlighet kring vad som är relevant lagstiftning för att skapa nödvändig förutsägbarhet och rättssäkerhet. Detta särskilt då begreppet kommer att få stor påverkan för enskilda och företag på grund av kravet på att kunna bevisa att reglerna har efterlevts.

## Relevant lagstiftning i Sverige rörande produktion av trä och nötkött

Den uttolkning som utredningen gör menar vi övergripande är en god och välgrundad genomgång med relevanta bedömningar vilka, förutom vad avser artskydd, utmynnar i tydliga väl avvägda regleringar med tydliga dokumenterade bevis att hänvisa till vid frågor rörande efterlevnad.

Vad avser artskyddsförordningen anser vi att denna reglering inte uppfyller de krav på tydlighet och direkt koppling till produktionsområde som krävs. Vi anser att artskyddsförordningen i stället borde hanteras genom de platsspecifika beslut som meddelats för det aktuella området (i förbud, förelägganden eller områdesskydd). Vi är starkt kritiska till att artskyddsreglerna generellt anses vara relevant lagstiftning och är frågande till hur detta ska hanteras i praktiken. Det kommer vara mycket svårt att bevisa uppfyllandet av detta regelverk eftersom det skapas en omvänd bevisbörda och därmed en väldigt stor osäkerhet för verksamhetsutövaren rörande hur detta ska bevisas. Frågan bör särskilt beaktas i ljuset av den rättsligt sett stora osäkerhet som råder rörande uttolkningen av dessa regler.

## Relevant lagstiftning i samband med straffsanktionering

Formuleringen av punkten 4 i utredningens förslag till straffsanktionering av artikel 3 (*"bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter"*) innebär en stor oklarhet och en nivå av osäkerhet som inte bör accepteras i en straffrättslig bestämmelse. Bestämmelsen uppfyller inte heller kravet på koppling till den aktuella produktionsplatsen. Mot denna bakgrund anser vi att denna reglering måste tydliggöras. Framför allt två delar måste specificeras, nämligen 1) vilka bestämmelser det i det enskilda fallet rör sig om, och 2) att det avser bestämmelser kopplade till en viss avgränsad geografisk plats. Vi föreslår därför i första hand att den skrivning som tillämpats under timmerförordningen återinförs alternativt, i andra hand, att bestämmelsen preciseras enligt följande: *"Bestämmelser i beslut rörande produktionsplatsen om skydd för särskilda miljöer eller arter"*.

I de fall det finns artobservationer på en plats eller arter annars uppmärksammas kan en samrådspåikt uppstå och/eller så kan myndigheten fatta relevanta beslut eller förelägganden. I båda fallen inkluderas då detta i begreppet relevant lagstiftning. Dessa omständigheter kan bevisas och är därmed rimliga beståndsdelar i relevant lagstiftning.

### **Sveriges klassificering som lågriskland och ytterligare bestämmelser för att motverka skogsförstörelse (kapitel 5)**

I grunden bedömer vi att det inte behövs ytterligare bestämmelser för att motverka skogsförstörelse för att Sverige ska klassas som lågriskland givet befintligt regelverk och den minimala faktiska risken för skogsförstörelse i Sverige. Det noteras i sammanhanget att den absoluta majoriteten av urskog redan i dag omfattas av någon form av skydd. Vidare innebär utredningens förslag till straffsanktionering av brott mot artikel 3, med en straffskala på upp till åtta års fängelse, en kraftfull reglering för att motverka skogsförstörelse.

Vi bedömer dock att utredningens förslag om en anmälningsplikt för avverkning i urskog är balanserat och kan införas utan att det innebär en överimplementering av förordningen. En viktig beståndsdel blir att Skogsstyrelsen, på begäran av en markägare och som en del i Skogsstyrelsens uppgift att underlätta för den enskilde att följa regelverket, ska hjälpa till med klassificeringen av skogen. Vi stödjer utredningens bedömning att ett generellt förbud eller tillståndspåikt för avverkning i urskog inte är lämpligt eller ändamålsenligt.

Vidare delar vi utredningens argumentation kring att områdeskydd för urskog är lämpligt givet att dessa skogar torde vara de allra mest skyddsvärda och ett områdesskydd skapar långsiktig tydlighet och trygghet kring vad som gäller för dessa områden, samt garanterar markägare ersättning för inskränkningar i brukandet. Vi anser att denna linje kräver att urskogsområden blir högst prioriterade för formellt skydd och anser därför att detta bör föras in i den nationella strategin för formellt skydd.

## Införande av definitioner och kriterier

### *Införandet av definitioner i Skogsvårdslagen*

Vi anser att det är viktigt att definitionerna av skogsförstörelse, urskog och skogsplantage införs i skogsvårdslagen. Definitionerna bör dock inte införas genom hänvisning utan direkt i lagtexten.

Dessa definitioner kommer sannolikt att bli tillämpliga enligt flera EU-rättsliga regelverk och potentiellt i tillkommande svenska regleringar. Det är i detta sammanhang av yttersta vikt med en samordning, vikten av att ett och samma begrepp inte får olika uttolkningar i relation till olika regelverk kan inte nog understrykas. Det är vidare av vikt att definitionerna fungerar för samtliga syften och en definition genom hänvisning riskerar därmed att få ett förfelat syfte om den bakomliggande rättsakten ändras (om definitionen ändras i avskogningsförordningen kanske den inte längre uppfyller syftena kopplade till förnybarhetsdirektivet eller tillkomna svenska regleringar). I en sådan situation måste konsekvenser och nödvändiga åtgärder utredas innan en ändring träder i kraft. Det noteras vidare att införandet endast är indirekt kopplat till avskogningsförordningen, i syfte att säkerställa Sveriges status som lågriskland och inte har direkt koppling till förordningens regleringar.

Avseende kriterierna för att uttolka begreppen urskog och skogsplantage anser vi att dessa, när de är slutgiltigt fastställda, bör införas i förarbetena till skogsvårdslagen. Detta för att skapa rätts-säkerhet och tydlighet för verksamhetsutövare och myndigheter som måste förhålla sig till dessa, i relation till flera olika rättsakter och potentiellt kommande regleringar. Ges dessa inte tillräcklig tyngd utan lämnas till domstolarna riskerar verksamhetsutövare en mycket osäker situation där det kan ta många år (och många drabbade) innan rättsutvecklingen har kommit fram till vilka kriterier som bör tillämpas. Lagstiftaren måste här skapa en tydlig och styrande tolkning av vad dessa begrepp innebär i en svensk kontext, vilket är viktigt eftersom definitionerna är skrivna för en global tillämpning utan hänsyn till platsspecifik ekologi och lokala förutsättningar.

*Statiska definitioner rörande sanktionsavgifter*

Med grund i den argumentation utredningen för rörande definitionerna i relation till den straffrättsliga regleringen anser vi vidare att det bör vara statiska hänvisningar även gällande sanktionsavgifter. Sanktionsavgifterna kommer att ha en bestraffande verkan och motsvarande argumentation som förs för den straffrättsliga situationen bör även tillämpas i relation till sanktionsavgifterna.

**Finansiering av kontrollerna (kapitel 11)**

Vi anser att det årliga kontrollsystemet bör vara anslagsfinansierat och anser att utredningen för en välgrundad argumentation till stöd för detta. Det handlar dels om att en avgiftsfinansierad modell riskerar att sänka konkurrenskraften för svenska produkter, dels om att det är en obefogad och fördyrande administrativ kostnad. Utredningens direktiv lyfter särskilt vikten av att minimera administrativa kostnader och uppnå likvärdiga konkurrensvillkor för produktion inom EU:s inre marknad och gentemot tredjeland.

Det kan konstateras att regelverket i sig kommer medföra ökade kostnader för företagen, exempelvis för att uppfylla kravet på spårbarhet, vilket kan leda till minskad konkurrenskraft vis a vi tredje land. En avgiftsfinansierad kontroll lägger ytterligare börda på svenska företag, som då missgynnas konkurrensmässigt både vis a vi tredje land och andra EU-länder. Detta innebär signifikanta risker då svensk industri är starkt exportorienterad. Till exempel exporteras 80 procent av den skogsindustriella produktionen, varav cirka hälften inom respektive utom EU.

## Särskilt yttrande av experten Sara Sundquist

Jag anser att utredningen har gjort ett bra jobb, och gjort relevanta avvägningar och bedömningar av ett mycket komplext och svårtolkat regelverk. Vad gäller förslaget om straffsanktioneringen av artikel 3 och förslaget om en förhöjd sanktionsavgift (kapitel 8) står jag dock bakom det yttrande och den argumentation som lämnas av Emma Berglund, Helena Andreason och Jonas Rydström.

## Särskilt yttrande av experterna Anna Jamieson och Helena Andreason

Vi vill inledningsvis framföra att den särskilda utredaren och sekretariatet har utfört det uppdrag som givits utredningen genom kommittédirektivet mycket väl. Vi förstår att det har funnits många utmaningar i uppdraget men utredningen har varit lyhörd för expertgruppens synpunkter och har landat i ett väl avvägt och formulerat betänkande.

Vi har endast en synpunkt som går emot utredningens förslag. Detta rör ett av övervägandena under relevant lagstiftning enligt artikel 2.40 avskogningsförordningen. Vi kan förvisso förstå utredningens tveksamheter vid bedömningen av om krav på tillstånds- och anmälningsplikt vid uppfödning av nötkreatur enligt 2 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska anses vara relevant lagstiftning. Vi landar dock i motsatt slutsats.

De grundläggande förutsättningarna för att få bedriva intensiv djurhållning är att kontrollera och minimera den påverkan verksamheten får på miljön, huvudsakligen avseende buller, damm, transporter och allra mest hantering och lagring av gödsel. De miljökonsekvenser som lantbrukaren behöver beskriva och ta hänsyn till i prövningen av den tilltänkta verksamheten omfattar dock inte pågående markanvändning, även om det felaktigt och allt som oftast förekommer att miljöprövningsdelegationer beslutar om villkor som omfattar växtodling.

Det är till exempel fastslaget att det är fullt möjligt att bedriva intensiv djurhållning utan att ha någon spridningsareal för den gödsel som verksamheten producerar. Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden frikopplat intensiv djurhållning och pågående markanvändning. Eftersom skogsbruk är pågående markanvändning och påverkan på betesmarker inte heller utgör underlag för en miljökonsekvensbeskrivning bör miljöprövningsförordningen inte anses vara relevant lagstiftning.

Det faktum att miljöprövningen kan innefatta vissa delar som skulle kunna utgöra relevant lagstiftning innebär inte att miljöprövningsförordningen i sig är relevant lagstiftning för avskogningsförordningen. Det är i sådana fall de specifika delarna som utgör relevant lagstiftning eftersom den inte är relevant för pågående

markanvändning eller den rättsliga statusen för det område där råvarorna produceras

Därtill ställer MKB-direktivet inte något absolut krav på tillstånd för intensiv mjölk- eller nötkreatursproduktion och anläggningar som håller nötkreatur omfattas inte heller av industriutsläppsdirektivet. Vi anser att det i sig är ett argument för att miljöprövningsförordningen inte är relevant lagstiftning i förhållande till avskogningsförordningen.

Därutöver vill vi tillägga att det vore mycket olyckligt och framför allt oproportionerligt om en lantbrukare som bryter mot ett av villkoren i sitt miljötillstånd inte skulle få släppa ut produkterna på marknaden och om hen ändå gör det, riskera böter eller till och med fängelse.

Det är givetvis inte försvarbart att bryta mot villkoren för att få bedriva en miljöfarlig verksamhet men mot bakgrund av ovan sagda så är risken för att produkterna därmed också har orsakat avskogning i princip obefintlig. Miljöprövningsförordningen bör därmed lämnas utanför avskogningsförordningens krav.



## Särskilt yttrande av experten Per Larsson

### Kapitel 4. Relevant lagstiftning enligt artikel 2.40

Utredningen ställer upp ett eget ytterligare krav i sin analys för att lagstiftning ska anses vara relevant lagstiftning i Sverige för produktion av virke och nötkreatur. Enligt utredningens tolkning bör lagstiftning för att anses vara relevant enligt avskogningsförordningen ha en koppling till förordningens syften. Baserat på denna bedömningsgrund bedöms ett antal viktiga lagar ha ingen eller en svag koppling till förordningens syfte och inte vara relevanta för tillämpning i Sverige trots att de omfattas av avskogningsförordningens definition av relevant lagstiftning. Jag ser att detta tillvägagångssätt innebär en påtaglig insnävning av tillämplig relevant lagstiftning och saknar stöd i förordningen och det vägledningsdokument som publicerats av EU-kommissionen. Kapitlet kan och bör därför i sin nuvarande form inte ligga till grund för tillämpning och tolkning av begreppet ”relevant lagstiftning” för svenska primärproducenter.

### Kapitel 3. Bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse

Utredningen beskriver behovet av att kunna identifiera och skydda urskogar för att motverka skogsförstörelse i Sverige. Jag kan konstatera att kvarvarande urskogar behöver skyddas och bevaras i det svenska skogslandskapet för att uppnå både nationella miljökvalitetsmål, säkerställa målsättningar i EU-strategier för skog och biologisk mångfald samt för att leva upp till EU:s förnybarhetsdirektiv och icke-försämringskrav i naturrestaureringslagen.

Förslaget att införa en anmälningsplikt för åtgärder i urskogar (5.10.2) samt att detta straffsanktioneras (5.12) stödjer jag, men det behöver kompletteras med regelverk och strategier för att förhindra att urskogar skadas och ges ett effektivt skydd. Detta förutsätter också ett bättre kunskapsunderlag av förekomsten av urskogar i Sverige.

Jag stödjer inte förslaget att reglera hur föryngring ska ske i urskogar (5.10.2). Det är inte förenligt med andra EU regelverk

och helheten behöver beaktas för att undvika en fragmenterad och motsägelsefull miljö- och skogspolitik.

## **Kapitel 8. Sanktioner och förverkande**

### **Straffsanktionering av artikel 3**

Utredningen har valt att begränsa förslaget till straffsanktionering av det centrala kravet i artikel 3 i förordningen. Detta genom att bara inkludera 6 punkter i straffsanktoneringen kopplat till kravet på att råvaror ska ha producerats i enlighet med relevant lagstiftning i ursprungslandet. Jag kan konstatera att stora delar vad som kan betraktas som olagliga handlingar kopplat till relevant lagstiftning nu inte omfattas av förslaget till straffsanktionering. Jag delar inte utredningens bedömning att detta är förenligt med kraven i miljöbrottsdirektivet. Dessa är mycket tydliga och tillåter bara undantag från straffsanktionering för försumbar mängd/volym av produkter.

Vidare ger begränsningen av straffsanktoneringen behörig myndighet inga eller begränsade möjligheter att agera kopplat till annan olaglig verksamhet knutet till produkter som redan har placerats på marknaden. Eventuellt kan vite användas men det ska bara vara framåtsyftande och kan inte hantera överträdelse av förordningen som redan har skett.

#### **8.10.1 Sanktoneringen av artikel 3 och kraven i artikel 25.2**

Jag delar inte utredningens bedömning och val att inte lägga något förslag trots att detta krävs för medlemsländer enligt avskogningsförordningens artikel 25.2.

Lagen bör därför kompletteras med böter som är vinsteliminering och med ett högsta belopp för överträdelser av artikel 3. Detta i enlighet med någon av de modeller utredningen skisserar på men inte väljer att lägga en ett skarpt förslag.

## Kapitel 12. Rätten till rättslig prövning

Jag delar inte utredningens tolkning att en person/aktör som framfört en väl underbyggd synpunkt kopplat till avskogningsförordningen endast som huvudregel bör kunna överklaga den behöriga myndighetens beslut i de fall myndigheten inte inleder ett tillsyns- ärende. Även i de fall myndigheten vidtar någon typ av åtgärd till följd av den väl underbyggda synpunkten bör det vara möjligt att överklaga för att få prövat ifall myndigheten agerar tillräckligt kraftfullt i enlighet med avskogningsförordningens bestämmelser.

Jag delar inte heller de bedömningar som utredningen gör kring vilka som ska anses vara sådana miljörättsliga beslut som kan överklagas av miljöorganisationer enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och Århuskonventionen. Jag anser att det är viktigt att Sverige vid genomförandet av avskogningsförordningen värnar de demokratiska rättigheter som stadgas i bland annat Århuskonventionen.

## Särskilt yttrande av experterna Åsa Domeij och Anna Jamieson

En viktig fråga för utredningen har varit hur kontrollen ska finansieras. Utredaren har på ett sakligt, systematiskt och uttömmande sätt gått igenom olika finansieringsmodeller som bygger på avgifter. Genomgången visar på stora nackdelar med alla dessa. I dag är Skogsstyrelsens kontroll av timmerförordningen skattefinansierad och andra länder har också valt att skattefinansiera. Mot den bakgrunden föreslår vi att kontrollen enligt avskogningsförordningen också skattefinansieras. Om regeringen ändå väljer att avgiftsfinansiera kontrollen bör avgiften bygga på volym riskprodukter som antingen utgår från försäljning eller antalet ton.

I utredningens direktiv är det högt prioriterat att implementera avskogningsförordningen på ett sådant sätt att Sverige bedöms som ett lågriskland. När det gäller avskogning är det knappast något problem att få Sverige bedömt som lågrisk utifrån den definition av avskogning som finns i förordningen. Men när det gäller att säkerställa att det inte sker skogsförstörelse, i form av avverkning av urskog, är det inte självklart. I Sverige finns det endast en liten spillra av urskog kvar. För att öka sannolikheten att Sverige bedöms vara ett lågriskland är det viktigt att så långt möjligt skydda dessa skogsområden. Utredarens förslag att markägarna själva ska anmäla att de vill avverka en urskog, för att sedan få bedömningen av avverkningen inte får ske är inte trovärdigt. Få, eller ingen, skulle välja att göra en anmälan om man vet att man inte kommer att få avverka.

Det tydligaste vore därför att lagstifta om skydd av urskog. En annan möjlighet, som skulle öka markägarnas möjligheter att få ersättning, vore att skydda all kvarvarande urskog inom ramen för områdesskyddet. Men problemet är att en rikstäckande inventering, som visar var dessa kvarvarande urskogsområden finns, inte är genomförd. En lösning skulle kunna vara att ett förbud mot avverkning av urskog införs, exempelvis från den 1 januari 2026, och att de markägare som innehar urskog, får en tid på sig att själva anmäla att de har urskog på sin mark. Sedan kan dessa skyddas som naturreservat innan förbudet träder i kraft. Det skulle möjliggöra för aktiva markägare att få ersättning från staten för den mark som inte kan avverkas.

## Särskilt yttrande av experten Lars-Olof Sarenmark

Jag håller inte med om utredningens förslag att anmälningsplikt för avverkning i urskog är en tillräckligt långtgående anpassning för att säkerställa att urskog inte omvandlas på ett otillbörligt sätt enligt avskogningsförordningen. Utifrån miljö kvalitetsmålet Levande skogar, fördjupad utvärdering 2023 framgår att skogar med mycket höga naturvärden avverkas i en omfattning som betydligt försvårar uppfyllelsen av miljömålen och möjligheterna att bevara biologisk mångfald i Sverige. Utredaren har valt att inte lyfta denna bakgrundsinformation i de resonemang som ligger till grund för lämnade förslag. Denna information borde annars ha föranlett mer långtgående förändringar än införande av en anmälningsplikt, för att säkerställa att urskog inte omvandlas på ett enligt avskogningsförordningen otillbörligt sätt. Ett mer långtgående förslag på förbud mot avverkning av urskog hade bättre säkerställt förordningens intention om att bevara biologisk mångfald i skogen.

Ett eventuellt förbud mot avverkning i urskog kan formellt utgöra en strängare implementering än nödvändigt i den meningen att förordningen inte kräver att Sverige ska införa ett sådant förbud. Däremot skulle det vara ett rimligt sätt att göra det lättare att följa andra krav från avskogningsförordningen som Sverige ändå måste efterleva. Syftet med målet att undvika strängare implementering än nödvändigt, bör vara att inte skapa onödiga krav eller administration som EU inte har krävt. Mot bakgrund av hur svårt det kommer vara att i de flesta fall släppa ut detta timmer på marknaden bedömer jag att det är proportionerligt att i stället förbjuda avverkning. Därför är detta förslag i praktiken inte ett strängare krav än nödvändigt.

En anmälningsplikt kan visserligen förväntas ha viss betydelse för att säkerställa att urskog inte omvandlas på ett felaktigt sätt. Men det måste då kombineras med övergripande identifierings- och kartläggningsinsatser från staten, vilket utredaren inte ser som nödvändigt att föreslå. Då något systematiskt arbete inte pågår i Sverige med att identifiera urskog utanför skyddade områden kan detta äventyra att Sverige kommer att klassas som lågriskland utifrån att Sverige inte vidtar tillbörliga åtgärder för att minska risken för skogsförstörelse. Kostnader för identifiering och kartläggning av urskog behöver ställas mot de ökade kostnader för kontroll och

efterlevnad som blir följd av om Sverige inte kommer att klassas som ett lågriskland.

Man skulle också kunna överväga en tillståndsplikt för avverkning av urskog som ett alternativ till att enbart ha anmälningsplikt, vilket utredningen även lyfter i avsnitt 5.10.2. Det kan utformas som ett komplement till tillståndsplikten för fjällnära skog. Den tillståndsplikten skulle då gälla för all urskog, även om skogen återfinns utanför gränsen för fjällnära. En sådan utvidgning av tillståndsplikten skulle dock precis som en anmälningsplikt behöva förenas med en större kartläggningsinsats.

Jag har under utredningen gång spelat in att utredningen borde titta på svenska myndigheters ansvar för CITES. Det finns sannolikt utrymme att förenkla och tydliggöra myndigheternas arbete gentemot importörer av timmer som kan träffas av både CITES och avskogningsförordningen. Dessa riskerar att få en omotiverat tung regelbörda utan att en motsvarande ökad miljönytta uppstår. Eftersom detta till stor del handlar om var myndigheternas ansvar för frågorna börjar och slutar kräver det också regelförändringar.

# Kommittédirektiv 2023:82

## Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023.

### Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag för att anpassa svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. Förslagen ska syfta till att regelverket följs på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt och att hela Sverige kan anses vara ett lågriskland i förordningens mening, samtidigt som administrativa kostnader minimeras och jord- och skogsbrukets konkurrenskraft upprätthålls.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga eller lämpliga för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen,
- identifiera vilken lagstiftning i Sverige som är relevant för att råvaror och produkter som produceras i Sverige ska uppfylla avskogningsförordningens krav för att få säljas på den inre marknaden eller exporteras,
- identifiera vilka bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och skogsförstörelse och vid behov föreslå nya regler, och
- lämna förslag som bedöms vara lämpliga för att anpassa svensk rätt till sanktionsbestämmelsen i avskogningsförordningen.

Förslagen i deluppdraget Vilka myndigheter bör utses till behöriga myndigheter? ska redovisas i ett delbetänkande senast 17 november 2023. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 14 februari 2025.

I slutredovisningen kan utredaren, om fördjupade analyser motiverar det, föreslå ändringar av sina tidigare förslag i delbetänkandet.

### **En ny EU-förordning om avskogningsfria leveranskedjor**

Under våren 2023 antog Europaparlamentet och rådet Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010, nedan kallad avskogningsförordningen. Förordningen syftar till att genom handelsregler minimera Europeiska unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse över hela världen samt minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och förlust av biologisk mångfald på global nivå. Den träder i kraft 20 dagar efter att den publiceras och ska i allt väsentligt tillämpas inom 18 månader från ikraftträdandet. Redan inom sex månader från ikraftträdandet ska medlemsstaterna dock ha utsett behöriga myndigheter för att utföra kontroll och andra uppgifter enligt förordningen.

Avskogningsförordningen kommer att ersätta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen). Timmerförordningen upphävs ett och ett halvt år efter ikraftträdandet av avskogningsförordningen. Under en övergångsperiod ska dock timmerförordningen tillämpas på timmer och träprodukter som producerats före avskogningsförordningens ikraftträdande. Timmer från olaglig avverkning och trävaror som härrör från sådant timmer får enligt timmerförordningen inte släppas ut på unionsmarknaden. Förbudet gäller oavsett om den olagliga avverkningen har skett inom EU eller i tredjeland. Den som släpper ut timmer och trävaror på marknaden ska visa tillbörlig aktsamhet genom att tillämpa ett aktsamhetssystem. Alla handlare i hela leveranskedjan för timmer och trävaror ska kunna identifiera sina leverantörer och dem som man levererat till. Avskogningsförordningen innehåller i grunden motsvarande reglering och har delvis samma syfte men den kommer att omfatta fler typer av råvaror och produkter och kommer att gälla varje kommersiellt tillhandahållande i unionen liksom export till tredjeland.



*Förbud mot att släppa ut, tillhandahålla och exportera vissa råvaror och produkter*

Avskogningsförordningen kommer att innebära att det blir förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi på EU:s inre marknad eller exportera dem från unionen, om inte följande krav är uppfyllda:

- De är avskogningsfria.
- De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- De omfattas av en förklaring (intyg) om tillbörlig aktsamhet.

Förbudet kommer även att gälla produkter som anges i bilaga I till förordningen och som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av sådana råvaror. Förbudet kommer att gälla för råvaror och produkter med ursprung såväl inom EU som i tredjeland.

*Tillbörlig aktsamhet*

Verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag kommer att behöva tillämpa en riskbedömningsmetod (i förordningen kallat för tillbörlig aktsamhet) för att visa att produkterna är avskogningsfria och att produktionen har skett i enlighet med den relevanta lagstiftningen i produktionslandet. Med handlare avses personer som, utan att vara verksamhetsutövare, tillhandahåller produkter som omfattas av EU-förordningen på marknaden i samband med kommersiell verksamhet.

En verksamhetsutövare eller större handlare kommer inte att få släppa ut produkterna på unionsmarknaden eller exportera dem, om tillbörlig aktsamhet inte har visats eller tillämpningen av tillbörlig aktsamhet visar att det finns en icke försumbar risk för att produkterna inte är avskogningsfria eller att produktionen har skett i strid med landets relevanta lagstiftning. För att produkterna ska få släppas ut på marknaden eller exporteras ska verksamhetsutövaren eller handlaren göra ett intyg (en förklaring om tillbörlig aktsamhet) tillgängligt för de behöriga myndigheterna. Riskbedömningen och riskreducerande åtgärder ska dokumenteras och omprövas löpande.

Handlare som är små eller medelstora företag kommer inte att vara skyldiga att visa tillbörlig aktsamhet. De ska i stället kunna identifiera sina leverantörer och vid behov dem som leverans har skett till. De ska också spara information om referensnummer på intygen om tillbörlig aktsamhet som avser sådana produkter. Utan informationen får handlarna inte göra produkterna tillgängliga på marknaden.

### **Uppdraget att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen**

Avskogningsförordningen har ett vidare tillämpningsområde än timmerförordningen och reglerar även ytterligare frågor. Utredaren behöver därför analysera avskogningsförordningen och ta ställning till vilka bestämmelser som behövs för att anpassa svensk rätt till förordningen. Det kan komma att krävas både nya bestämmelser och ändringar i befintlig lagstiftning.

Ur svenskt perspektiv bedöms avskogningsförordningen ha störst konsekvenser för de råvaror som produceras i landet, dvs. skogsråvara och nötkött. Den svenska skogen och skogsnäringen spelar en stor roll för svensk välfärd. Skogsnäringen står för cirka tio procent av Sveriges totala varuexport och skapar jobb och tillväxt. Även nötköttsproduktionen, som en del av livsmedelsproduktionen, fyller en viktig samhällsfunktion. En utgångspunkt för utredarens förslag är därför att anpassningen till svensk rätt sker på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som minimerar negativa konsekvenser för jord- och skogsbrukets produktion inom landet. Utredarens förslag och bedömningar ska vidare uppnå hög rättssäkerhet för fysiska och juridiska personer. Förslagen bör uppnå likvärdiga konkurrensvillkor för produktion inom liknande produktsegment inom EU:s inre marknad och gentemot tredjeland för att inte missgynna svensk primärproduktions och skogsbrukets konkurrenskraft. Ägande- och brukanderätten ska respekteras, och långsiktiga och tydliga villkor för näringsverksamhet bör uppnås. Vidare ska förslagen och bedömningarna i möjligaste mån medföra en så låg administrativ börda som möjligt för både företag och myndigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilken utsträckning det är nödvändigt eller lämpligt att ändra befintliga lagar eller förordningar eller införa nya regler för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Följande frågor ska uppmärksammas särskilt.

*Vad avses med relevant lagstiftning för Sveriges del?*

Ett av de krav som måste vara uppfyllda för att det inte ska vara förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla de råvaror och produkter som omfattas av avskogningsförordningen på den inre marknaden eller att exportera dem är att de har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet (artikel 3). Med relevant lagstiftning avses enligt definitionen i artikel 2 bestämmelser i produktionslandet om markrättigheter, miljöskydd, skogsbruk och biologisk mångfald som direkt berör avverkning, tredje parts rättigheter, arbetstagares rättigheter, mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt, principen om fritt på förhand inhämtat och informerat samtycke, inklusive i enlighet med Förenta nationernas deklaration om urfolks rättigheter (Undrip) samt relevanta skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser. Definitionen av producerad skulle kunna innebära att kravet på att relevant lagstiftning ska följas endast gäller vid produktion av råvaror (artikel 2.14).

Av de råvaror som avskogningsförordningen reglerar produceras trä och nötkreatur i Sverige. Det pågår fältförsök som syftar till att ta fram rekommendationer för kommersiell odling av soja i Sverige. En större kommersialisering bedöms dock inte komma att ske förrän om några år. Vad som utgör relevant lagstiftning får betydelse för vilken lagstiftning som verksamhetsutövare och större handlare ska försäkra sig om att produktionen har följt för att inte förordningens förbud ska bli tillämpliga. Eftersom företagen måste kunna visa att relevant lagstiftning har följts i produktionslandet behöver det vara tydligt för framför allt företag men även myndigheter vad som avses med relevant lagstiftning.

Utredaren ska därför

- identifiera vad som kan anses vara relevant lagstiftning när det gäller råvaror och produkter vid produktion av trä samt uppfödning av nötkreatur i Sverige.

#### *Avskogning, skogsförstörelse och riskkategorisering av ursprungsländer*

Ytterligare ett krav som enligt artikel 3 i avskogningsförordningen måste vara uppfyllt för att det inte ska vara förbjudet att på EU:s inre marknad släppa ut eller tillhandahålla och från unionen exportera de råvaror som omfattas av avskogningsförordningen är att de ska vara avskogningsfria. Kravet gäller även produkterna som anges i bilaga I till förordningen.

Med avskogningsfria menas att produkterna innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av råvaror som har producerats på mark där ingen avskogning har ägt rum efter den 31 december 2020 (artikel 2.13). Avskogning innebär i sin tur att markanvändningen har ändrats från skogsbruk till jordbruk (artikel 2.3). Träprodukter anses vara avskogningsfria om de härrör från en avverkning som inte har gett upphov till skogsförstörelse av skog efter den 31 december 2020 (artikel 2.13). Skogsförstörelse definieras i avskogningsförordningen som strukturella förändringar av kronäckningen i form av omvandling av naturligt föryngrad skog eller urskog till skogsplantage eller träd- och buskmark, samt omvandling av urskog till planterad skog (artikel 2.7).

För att avskogningsförordningen ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt behöver såväl skogsägare som verksamhetsutövare och handlare samt behöriga myndigheter kunna förstå vilka handlingar som anses medföra skogsförstörelse.

Skogsförstörelse introduceras som en ny rättslig term genom avskogningsförordningen. Skogsvårdslagstiftningen och miljöbalken innehåller bestämmelser som regeringen bedömer relevanta för att motverka skogsförstörelse. Utredaren bör identifiera vilka bestämmelser i svensk rätt som, oavsett syfte med bestämmelserna, kan innebära att skogsförstörelse motverkas.

Enligt avskogningsförordningen ska Europeiska kommissionen klassificera länder eller delar av länder i tre olika riskkategorier (låg, normal, hög) vad gäller avskogning och skogsförstörelse (artikel 29).

Denna klassificering påverkar i sin tur vilken kontrollfrekvens behöriga myndigheter ska tillämpa och om verksamhetsutövare kan tillämpa ett förenklat förfarande för tillbörlig aktsamhet.

Som utgångspunkt förutsätts alla länder ha normal risk om inte kommissionens förteckning anger en annan risknivå. Kommissionen ska främst basera sin klassificering på hur mycket avskogning och skogsförstörelse som äger rum, hur mycket tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar och hur produktions-trenderna för relevanta råvaror och produkter ser ut (artikel 29.3). Kommissionen får i sin bedömning även bl.a. beakta om landet har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka avskogning och skogsförstörelse samt om landet tillämpar sanktioner som är så stränga att de som gör vinster som härrör från avskogning eller skogsförstörelse inte får behålla dem (artikel 29.4).

Om Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt artikel 29, minskar behovet av att kontrollera produkter med ursprung i Sverige. Detta innebär i sin tur lägre administrativ börda för svenska företag och myndigheter. Det kan även ge ökat utrymme för myndigheterna att låta urvalet av kontroller baseras på risk. Utöver låga administrativa kostnader, stärker det svenska företags konkurrenskraft om deras produkter kommer från ett lågriskland. Regeringens preliminära bedömning är att Sverige har goda förutsättningar att uppfylla kriterierna i avskogningsförordningen. Det är dock viktigt att Sverige vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa detta. Ambitionen ska därför vara att utredarens förslag till anpassningar av svensk rätt är tillräckliga för att hela Sverige ska kunna anses uppfylla kriterierna för ett lågriskland enligt artikel 29 i förordningen. Det innebär, eftersom Sverige är ursprungsland för trä och nötkreatur, att utredaren behöver överväga om Sverige i tillräcklig utsträckning har lagstiftning som syftar till att motverka avskogning och skogsförstörelse eller om det behöver införas ytterligare bestämmelser som säkerställer detta.

Avverkning av skog regleras i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) liksom i miljöbalkens bestämmelser om allmänna hänsynsregler, artskydd och anmälan för samråd. Bestämmelserna innebär bl.a. att skogsmarkens ägare är skyldig att underätta Skogsstyrelsen om avverkningar som omfattar minst 0,5 hektar (15 § skogsvårdsförordningen). Skogsstyrelsens föreskrifter innehåller vissa undantag från denna skyldighet – bl.a. behöver myndigheten inte underrättas om avverkningar som sker för ett annat ändamål än

virkesproduktion, om verksamhetens tillåtlighet i det enskilda fallet har godkänts av en annan myndighet. Kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) genomförs i svensk rätt (KN2023/01123). Skogsvårdslagen hindrar inte att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion (3 §). Under vilka förutsättningar och i vilken omfattning skogsmark ska få tas i anspråk för andra ändamål än virkesproduktion är således inte en fråga som regleras i lagen. De ändringar i svensk rätt som behövs för genomförandet av MKB-direktivet bereds inom ramen för överträdelseärendet.

Inom EU förhandlas för närvarande flera rättsakter som har betydelse för tillämpningen av avskogningsförordningen. Som exempel innebär kommissionens förslag den 22 juni 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304) att skog som tidigare har varit hävdad betesmark kan behöva avskogas i syfte att återställas till betesmark för exempelvis nötkreatursproduktion. Det här står i konflikt med avskogningsförordningen som inte tillåter att nötkreatur som har hållits på avskogade områden eller att produkter som innehåller eller har producerats med användning av sådana nötkreatur släpps ut, tillhandahålls på eller exporteras från unionsmarknaden.

Utredaren ska därför

- identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar sådan avskogning och skogsförstörelse i Sverige som avses i avskogningsförordningen,
- ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka avskogning och skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland,
- säkerställa att förslagen till anpassade bestämmelser i svensk rätt ska ha som mål att hela Sverige betraktas som ett lågriskland,
- beakta andra eventuella ändringar av bestämmelser som genomförs till följd av annan EU-lagstiftning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Vilka myndigheter bör utses till behöriga myndigheter?*

Medlemsstaterna ska enligt artikel 14 i avskogningsförordningen utse en eller flera behöriga myndigheter som ansvarar för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen. En av myndigheternas huvuduppgifter är att kontrollera att bestämmelserna i förordningen följs. Medlemsstaterna ska senast sex månader efter ikraftträdandet av förordningen informera kommissionen om vilka behöriga myndigheter som har utsetts.

Det är i dag Skogsstyrelsen som utför de uppgifter som en behörig myndighet har enligt timmerförordningen och kompletterande nationell lagstiftning. Avskogningsförordningen gäller betydligt fler produkter än timmerförordningen. Samtidigt kommer förbudet i regelverket att gälla varje tillhandahållande av relevanta råvaror och produkter i unionen i samband med en kommersiell aktivitet samt export. I likhet med det som gäller enligt timmerförordningen ska kontrollerna vara riskbaserade och följa en kontrollplan samtidigt som det finns krav på en viss minsta kontrollfrekvens.

Mot bakgrund av det utvidgade tillämpningsområdet finns det anledning att överväga om en enda myndighet bör få i uppgift att vara behörig myndighet eller om flera myndigheter bör dela på uppgiften.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken eller vilka statliga myndigheter som bör få i uppgift att vara behörig myndighet,
- om flera myndigheter delar på uppgiften, föreslå hur uppgiften ska fördelas mellan myndigheterna och hur de ska samordna sitt arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Behöriga myndigheters befogenheter*

För att de behöriga myndigheterna ska kunna kontrollera att avskogningsförordningen följs behöver de ha tillgång till vissa befogenheter. Detsamma gäller Tullmyndigheten som ska kontrollera produkter som förs in till eller ut från unionsmarknaden (artikel 26).

Av avskogningsförordningen följer att verksamhetsutövare och handlare ska erbjuda nödvändig hjälp för att underlätta kontroller,

inklusive tillträde till lokaler och tillgång till handlingar och register (artiklarna 4.6 och 5.6). Detta väcker frågan om den bestämmelsen, i likhet med vad som gäller enligt t.ex. växtskyddslagen (2022:725), bör kompletteras med en bestämmelse som ger den myndighet som utför kontroll motsvarande rätt att få tillträde till lokaler och tillgång till handlingar.

Enligt artikel 23 i avskogningsförordningen är medlemsstaterna skyldiga att se till att de behöriga myndigheterna omedelbart kan vidta tillfälliga åtgärder vid möjlig överträdelse av förordningen. Av artikel 24 följer vidare att de behöriga myndigheterna ska ställa krav på att en verksamhetsutövare eller handlare vidtar lämpliga och proportionerliga korrigerande åtgärder om denne inte följt förordningen eller om en relevant produkt inte är förenlig med den. Om verksamhetsutövaren eller handlaren inte vidtar de korrigerande åtgärderna ska de behöriga myndigheterna säkerställa att de vidtas.

Enligt artikel 20 i avskogningsförordningen får medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter rätt att från verksamhetsutövare eller handlare återkräva alla kostnader för myndigheternas verksamhet vid fall av bristande efterlevnad, som exempelvis kostnader för testning och lagring.

Den 2 september 2022 överlämnades betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48) till regeringen. Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en samlad översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. I betänkandet lämnas förslag på att de flesta av Tullverkets befogenheter ska samlas i en ny lag.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka befogenheter de behöriga myndigheterna bör ha,
- analysera behovet av ytterligare befogenheter för Tullverket i sin kontrollverksamhet i förhållande till förordningen och i förekommande fall lämna sådana förslag,
- i sin analys av behovet av ytterligare befogenheter, beakta de förslag som lämnas i betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid,
- ta ställning till om möjligheten att ge behöriga myndigheter rätt att återkräva kostnader i artikel 20 i avskogningsförordningen bör nyttjas, och



- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Sekretess och uppgiftslämnande mellan myndigheter*

Enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 9 § och punkt 141 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) gäller sekretess hos Skogsstyrelsen för tillsyn, utredning och planering enligt timmerförordningen för uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. För uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet gäller absolut sekretess. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. Avskogningsförordningen ersätter timmerförordningen med en reglering som omfattar fler typer av råvaror och produkter samtidigt som förbuden i regelverket utökas till att gälla varje tillhandahållande i unionen av råvaror och produkter i samband med en kommersiell aktivitet samt export. Utredaren behöver analysera om punkt 141 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen bör tas bort eller ersättas av nya bestämmelser om sekretess.

I avskogningsförordningen finns bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter, tullmyndigheter och kommissionen och om gemensamma informationssystem (bl.a. artiklarna 21 och 33). Kommissionen ska även i genomförandeakter fastställa regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data med andra it-system (artikel 33.3). För att kunna säkerställa en effektiv tillämpning av avskogningsförordningen behöver utredaren ta hänsyn till dessa regler när utredaren bedömer om det finns behov av bestämmelser om sekretess.

I artikel 16.15 i avskogningsförordningen anges det att register över kontroller och rapporter om resultatet av kontrollerna ska anses vara miljöinformation enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG. Direktivet innebär att allmänheten ska ges rätt till miljöinformation under vissa förutsättningar. Medlemsstaterna får dock föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås om ett utlämnande av

informationen skulle ha negativa följder för bl.a. sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen. Utredaren behöver beakta artikel 16.15 när utredaren bedömer om det finns behov av nya bestämmelser om sekretess. Utredaren behöver även analysera om artikeln innebär att det svenska genomförandet av direktivet bör ändras.

Utredaren ska därför

- utifrån att avskogningsförordningen utvidgar regleringen jämfört med timmerförordningen, analysera om punkt 141 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen bör tas bort eller ersättas av nya bestämmelser om sekretess,
- utifrån bestämmelserna om samarbete och informationsutbyte i avskogningsförordningen samt eventuella genomförandebestämmelser som kommissionen antar om regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data, analysera och ta ställning till om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter som behöver lämnas mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommissionen eller om lagstiftningen behöver ändras,
- utifrån artikel 16.15 i avskogningsförordningen analysera om det svenska genomförandet av direktiv 90/313/EEG bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Bör kontrollerna finansieras med avgifter?*

De kontroller som Skogsstyrelsen utför enligt lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror finansieras med anslag i statsbudgeten. Genom den nya EU-förordningen utvidgas regleringen till att även omfatta andra typer av råvaror och produkter samtidigt som förbuden gäller varje tillhandahållande i unionen i samband med en kommersiell aktivitet samt export. Avskogningsförordningen omfattar flera typer av produktslag och handelsled. Utredaren bör ta ställning till om kontroller enligt det nya regelverket bör finansieras med avgifter eller anslag.

Utredaren ska därför

- i möjlig mån redovisa hur andra jämförbara medlemsstater väljer att finansiera kontroller och nivå för avgiftsuttaget,
- redovisa för- och nackdelar med en avgifts- respektive en anslagsfinansiering samt konsekvenser, inklusive för konkurrenskraft,
- ta ställning till om kontroller bör finansieras med avgifter eller anslag, med utgångspunkten att olika finansieringsformer skulle kunna tillämpas för olika typer av verksamhetsutövare och handlare,
- om en modell som innefattar avgiftsfinansiering väljs,
  - beakta principen om full kostnadstäckning,
  - säkerställa att administrationskostnaderna minimeras,
  - se till att det finns en tydlig och transparent koppling mellan avgiften och myndighetens arbetsinsats, och
  - bedöma om myndighetens kostnader för kontrollen bör tas ut med den faktiska kostnaden eller enligt ett schablonbelopp med utgångspunkten att olika lösningar skulle kunna tillämpas för olika typer av produktslag och handelsled,
- analysera om eventuella avgifter för kontroll av relevanta produkter kan och bör differentieras baserat på om ursprungslandet eller den delen av ursprungslandet är klassat som ett låg-, normal- eller högriskland,
- i sin analys beakta EU:s statsstödsregler, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Rättslig prövning*

Enligt artikel 32 i avskogningsförordningen ska fysiska och juridiska personer som kan påvisa ett tillräckligt intresse i saken ha tillgång till rättslig prövning av den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla, om de uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt. Detta gäller även fysiska och juridiska personer som lämnar in väl underbyggda synpunkter till en behörig myndighet enligt artikel 31. I skäl 78 i avskogningsförordningen lyfts det fram

att i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaternas domstolar en skyldighet att ge rättsligt skydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Vidare påminns om att medlemsstaterna har en skyldighet att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av EU-rätten enligt artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen. Medlemsstaterna bör därför enligt skäl 78 tillförsäkra allmänheten tillgång till rättslig prövning i linje med sina åtaganden enligt FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Utredaren ska därför

- lämna de förslag som bedöms vara lämpliga för att säkerställa rätten till rättslig prövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Sanktioner*

Medlemsstaterna ska enligt artikel 25 i avskogningsförordningen fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och handlares överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna är skyldiga att införa vissa former av sanktioner och åtgärder som räknas upp i artikeln. Uppräkningen innefattar bland annat sanktioner som står i proportion till miljöskadorna och värdet på de relevanta råvaror eller produkter som berörs, som beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från de överträdelser de begått och som vid upprepade överträdelser gradvis höjs. För juridiska personer ska det maximala sanktionsbeloppet uppgå till fyra procent av verksamhetsutövarens eller handlarens årsomsättning på EU-nivå. Beloppet ska vid behov höjas så att det överstiger den ekonomiska fördel som överträdelser medfört. Andra påföljder och åtgärder som medlemsstaterna ska införa är förverkande av verksamhetsutövarens eller handlarens relevanta produkter eller deras inkomster från sådana produkter, uteslutande från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, begränsningar

i möjligheten att få offentliga bidrag samt näringsförbud när det gäller de råvaror och produkter som omfattas av regelverket.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet) innehåller gemensamma bestämmelser om straffrättsliga sanktioner och andra påföljder för att åstadkomma en hög och likvärdig miljöskyddsnivå inom unionen. Direktivet har karaktär av minimidirektiv, dvs. det utesluter inte att medlemsstaterna inför straffrättsliga sanktioner i större omfattning eller som är strängare än det som följer av direktivet. Kommissionen föreslog den 15 december 2021 att direktivet ska ersättas med ett nytt miljöbrottsdirektiv (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG (COM(2021) 851 final)). I det nya direktivet föreslås krav på ytterligare kriminaliseringar i förhållande till det nu gällande miljöbrottsdirektivet. Bland annat föreslås att överträdelse av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen ska vara straffbelagt. Utöver skyldigheten att kriminalisera vissa gärningar innebär det nya miljöbrottsdirektivet även att medlemsstaterna ska införa andra påföljder och vidta åtgärder som i vissa fall överlappar åtgärder som ska införas enligt avskogningsförordningen. Förhandlingar om förslaget pågår i Europaparlamentet och rådet, och det är för närvarande oklart när det kan träda i kraft. Medlemsstaterna ska enligt förslaget ha genomfört det nya miljöbrottsdirektivet senast 18 månader efter ikraftträdandet av direktivet.

Regleringarna i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet innebär att en nationell reglering av sanktioner behöver tas fram. Förhållandet mellan bestämmelserna i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet om sanktioner och andra åtgärder regleras inte på annat sätt än att det i avskogningsförordningen anges att sanktionsbestämmelserna i förordningen gäller utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt miljöbrottsdirektivet (artikel 25.1 i avskogningsförordningen).

Utöver de nämnda rättsakterna innehåller även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) krav som är relevanta att beakta vid utformningen av en sanktionsreglering. Bland dessa kan nämnas dubbelprövningsförbudet (artikel 4.1 i det sjunde

tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i stadgan). Europakonventionen gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Utredaren ska därför

- följa förhandlingarna om det nya miljöbrottsdirektivet i Europaparlamentet och rådet och analysera hur de straffbestämmelser i direktivet som rör förbudet i artikel 3 avskogningsförordningen förhåller sig till sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen och i vilken utsträckning de träffar samma agerande,
- utifrån analysen av straffbestämmelserna i det nya miljöbrottsdirektivet och sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen ta ställning till vilka sanktioner och andra åtgärder som ska följa vid överträdelse av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen och vid brott mot samma förbud i enlighet med miljöbrottsdirektivet,
- ta ställning till vilka sanktioner och andra åtgärder som ska följa vid överträdelse av andra bestämmelser än artikel 3 i avskogningsförordningen samt överväga och föreslå vilka andra påföljder och åtgärder som kan behöva införas till följd av artikel 25 i avskogningsförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma konsekvenser av förslagen och bedömningarnas påverkan på svensk virkesproduktion och virkesförsörjning, livsmedelsproduktion samt svensk livsmedelsförsörjning i allmänhet och nötköttsproduktion i synnerhet. Utredaren ska vidare analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar såväl klimat som miljö samt utvecklingsländernas fortsatta möjligheter att exportera till Sverige.

Analys och bedömningar ska beakta behovet av samstämmighet mellan olika politikområden och omfatta samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga i linje med Agenda 2030.

Konsekvenser ska i övrigt redovisas i enlighet med det som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär att utredaren bland annat ska analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ och beakta detta i de förslag som läggs.

Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, bland annat från Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Sametinget, Tullverket, Lantbrukarnas riksförbund, Naturskyddsföreningen, Skogsindustrierna, Svenska Samernas Riksförbund och Världsnaturfonden WWF.

Utredaren ska följa frågan om hur MKB-direktivet genomförs i svensk rätt.

Utredaren ska följa förhandlingarna om förordningen om restaurering av natur.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas.

Förslaget i deluppdraget Vilka myndigheter bör utses till behöriga myndigheter? Ska redovisas i ett delbetänkande senast 17 november 2023. I övrigt ska uppdraget redovisas 14 februari 2025. I slutredovisningen kan utredaren, om fördjupade analyser motiverar det, föreslå ändringar av sina tidigare förslag i delbetänkandet.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)





## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2023/1115

av den 31 maj 2023

**om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010**

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande (1),

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (2), och

av följande skäl:

- (1) Skogar tillhandahåller en stor mängd miljömässiga, ekonomiska och sociala nyttigheter, som timmer, andra typer av skogsprodukter och miljötjänster som är nödvändiga för människan, eftersom de är hem för merparten av den landlevande biologiska mångfalden. De upprätthåller ekosystemfunktioner, bidrar till att skydda klimatsystemet, ger ren luft och spelar en viktig roll för rening av vatten och mark och för vattenhållningsförmågan samt vattenbindningsförmågan. Stora skogsområden fungerar som en fuktkälla och bidrar till att förhindra ökenspridning i kontinentalregioner. Skogar ger även uppehälle och inkomster för omkring en tredjedel av världens befolkning, och skogsförstörelse får allvarliga konsekvenser för försörjningsmöjligheterna för de mest utsatta människorna, inklusive urfolk och lokalsamhällen, som är mycket beroende av skogens ekosystem. Avskogning och skogsförstörelse minskar dessutom viktiga kolsänkor. Avskogning och skogsförstörelse leder också till ökad sannolikhet för kontakt mellan vilda djur, produktionsdjur och människor, vilket också ökar risken för att nya sjukdomar sprids och riskerna för nya epidemier och pandemier.
- (2) Avskogning och skogsförstörelse sker i en alarmerande takt. Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) uppskattar att 420 miljoner hektar skog – omkring 10 % av världens återstående skogar, motsvarande ett område som är större än Europeiska unionen – har gått förlorade världen över mellan 1990 och 2020. Avskogning och skogsförstörelse är i sin tur viktiga bidragande orsaker till den globala uppvärmningen och förlusten av biologisk mångfald – de två största miljöutmaningarna för vår tid. Trots detta går tio miljoner hektar skog förlorade världen över varje år. Skogarna påverkas också starkt av klimatförändringarna, och många utmaningar kommer att behöva hanteras för att skogarnas anpassningsförmåga och resiliens ska kunna säkerställas under de kommande årtiondena.
- (3) Avskogning och skogsförstörelse bidrar till den globala klimatkrisen på flera sätt. Framför allt ökar de utsläppen av växthusgaser till följd av skogsbränder, vilka i sin tur leder till att kolsänkor elimineras permanent, minskar det drabbade områdets klimatresiliens och betydligt reducerar dess biologiska mångfald och motståndskraft mot sjukdomar och skadedjur. Enbart avskogning står för 11 % av utsläppen av växthusgaser, enligt den särskilda rapporten om klimatförändringar och mark från Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) från 2019.
- (4) En klimatkollaps föranleder global förlust av biologisk mångfald, vilket i sin tur förvärrar klimatförändringarna, de är således oupprösligt sammankopplade, vilket har bekräftats i färsk forskning. Biologisk mångfald och friska ekosystem är grundläggande för en klimatresilient utveckling. Insekter, fåglar och däggdjur fungerar som pollinatörer och fröspridare, och kan bidra till en effektivare lagring av koldioxid, direkt eller indirekt. Skogar säkerställer även en kontinuerlig påfyllning av vattenresurserna och bidrar till att förebygga torra och dess skadliga effekter på lokala samhällen, även urfolk. Att drastiskt minska avskogning och skogsförstörelse och systematiskt återställa skogar och andra ekosystem är den absolut största naturbaserade möjligheten att begränsa klimatförändringar.

(1) EUT C 275, 18.7.2022, s. 88.

(2) Europaparlamentets ståndpunkt av den 19 april 2023 (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 16 maj 2023.

- (5) Biologisk mångfald är avgörande för ekosystemens resiliens och deras tjänster både på lokal och global nivå. Över hälften av den globala bruttonationalprodukten är beroende av naturen och de tjänster naturen tillhandahåller. Tre stora ekonomiska sektorer – byggindustrin, jordbruket samt livsmedel och drycker – är alla starkt beroende av naturen. Förlusten av biologisk mångfald hotar hållbara vattenkretslopp och livsmedelssystem, vilket äventyrar matsäkerheten och näringsstatusen. Mer än 75 % av världens olika livsmedelsgrödor är i någon mån beroende av djur för sin pollinering. Flera industrisektorer förlitar sig dessutom på genetisk mångfald och ekosystemtjänster som kritiska insatsvaror för sin produktion, särskilt läkemedel, inbegripet antimikrobiella medel.
- (6) Klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och avskogning är problem av alla största globala betydelse, som påverkar mänsklighetens överlevnad och bibehållandet av levnadsvillkoren på jorden. Den allt snabbare takten i klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och miljöförstörelse, kombinerat med konkreta exempel på deras förödande effekter på naturen, människors levnadsvillkor och lokala ekonomier, har lett till att den gröna omställningen har konstaterats vara vår tids definierande mål och en fråga om jämställdhet mellan könen och rättvisa mellan generationerna.
- (7) Miljö- och människorättsförsvarare, som strävar efter att skydda och främja mänskliga rättigheter med anknytning till miljön, inbegripet tillgång till rent vatten, ren luft och ren mark, är ofta föremål för förföljelse och dödliga attacker. Dessa attacker drabbar urfolk på ett oproportionellt sätt. Enligt 2020 års rapporter arbetade mer än två tredjedelar av offren för dessa attacker för att försvara världens skogar mot avskogning och industriell utveckling.
- (8) Unionens konsumtion är en betydande bidragande faktor till avskogning och skogsförstörelse på global nivå. I konsekvensbedömningen till denna förordning uppskattas att utan lämpliga lagstiftningsåtgärder skulle unionens konsumtion och produktion enbart av de sex råvarorna (nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja och trä) öka till omkring 248 000 avskogade hektar per år till 2030.
- (9) När det gäller situationen för skogarna inom unionen, uppges i rapporten *State of Europe's Forests 2020* att skogsarealen har ökat med 9 % mellan 1990 och 2020, medan andelen lagrad kol i biomassan har ökat med 50 % och virkesförsörjningen har ökat med 40 %. Urskog och naturligt förnyrad skog hotas av bland annat intensivt brukande, och deras unika biologiska mångfald och strukturella särdrag är i fara. Dessutom har Europeiska miljöbyrån noterat att mindre än 5 % av Europas skogsareal numera anses utgöras av ostörd eller naturlig skog, medan 10 % av Europas skogsareal har klassificerats som intensivt brukade. Skogsekosystem måste utstå flera påfrestningar som förorsakas av klimatförändringarna, alltifrån extrema väderleksförhållanden till skadegörare och mänsklig verksamhet som påverkar ekosystem och livsmiljöer negativt. I synnerhet kan intensivt brukade skogar med jämn ålder genom kalhugning och avlägsnande av död ved ha en allvarlig inverkan på hela livsmiljöer.
- (10) Under 2019 antog kommissionen flera initiativ för att hantera de globala miljökriserna, även särskilda åtgärder mot avskogning. I sitt meddelande av den 23 juli 2019 Intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar (meddelandet om att intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar) fastställer kommissionen prioriteringen att minska unionens konsumtionsavtryck på mark och uppmuntra konsumtionen av produkter från avskogningsfria leveranskedjor i unionen. I sitt meddelande Den europeiska gröna given av den 11 december 2019 fastställer kommissionen en ny tillväxtstrategi som ska ställa om unionen till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi som bygger på hållbar och regelbaserad frihandel och där det 2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen så inga människor eller platser lämnas utanför. Den ska skydda, bevara och förbättra unionens naturkapital och skydda allmänhetens och framtida generationers hälsa och välbefinnande från miljörelaterade risker och effekter. Ett av målen för den europeiska gröna given är dessutom att ge allmänheten och framtida generationer bland annat frisk luft, rent vatten, frisk mark och biologisk mångfald. I det syftet framhålls i kommissionens meddelande av den 20 maj 2020 om EU:s strategi för biologisk mångfald 2030: Ge naturen större plats i våra liv (EU:s strategi för biologisk mångfald 2030), kommissionens meddelande av den 20 maj 2020 om från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem (*Från jord till bord*-strategin), kommissionens meddelande av den 16 juli 2021 om EU:s nya skogsstrategi för 2030 (EU:s nya skogsstrategi), kommissionens meddelande av den 12 maj 2021 om vägen till en frisk planet för alla EU-handlingsplan: Med sikte på nollföroring av luft, vatten och mark och andra relevanta strategier, såsom kommissionens meddelande av den 30 juni 2021 om en långsiktig vision för EU:s landsbygdsområden – för starkare, sammanlänkade, resilienta och välmående landsbygdsområden 2040, som har tagits fram inom ramen för den europeiska gröna given ytterligare betydelsen av åtgärder för skogsskydd och skogars motståndskraft. EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 syftar i synnerhet

till att skydda naturen och vända förstörelsen av ekosystem. Kommissionens meddelande av den 11 oktober 2018 om en hållbar bioekonomi för Europa: En starkare koppling mellan ekonomin, samhället och miljön syftar slutligen till att stärka skyddet av miljön och ekosystemen, samtidigt som den behandlar den ökade efterfrågan på livsmedel, foder, energi, material och produkter genom att söka nya sätt att producera och konsumera.

- (11) Medlemsstaterna har vid upprepade tillfällen gett uttryck för sina farhågor om ihållande avskogning och skogsförstörelse. De har framhållit att eftersom nuvarande politik och åtgärder på global nivå för bevarande, återställande och hållbar förvaltning av skogar inte är tillräckliga för att stoppa avskogning, skogsförstörelse och förlust av biologisk mångfald krävs förstärkta unionsåtgärder för att mer effektivt bidra till uppnåendet av FN:s mål för hållbar utveckling enligt Agenda 2030 för hållbar utveckling, som antogs av samtliga Förenta nationernas (FN) medlemsländer 2015. Rådet ställde sig bakom kommissionens tillkännagivande i dess meddelande Intensifiera EU: s insatser för att skydda och återställa världens skogar om att den kommer att göra en bedömning av ytterligare lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder och utarbeta förslag för båda typerna av åtgärder. Unionen och medlemsstaterna har även ställt sig bakom FN:s årtonde för åtgärder för målen för hållbar utveckling, FN:s årtonde för återställande av ekosystem och FN:s årtonde för familjejordbruk.
- (12) Europaparlamentet har påpekat att den pågående förstörelsen, utarmningen och omvandlingen av världens skogar och naturliga ekosystem, samt kränkningar av mänskliga rättigheter, i stor utsträckning är kopplade till jordbruksproduktionens ökade utbredning – i synnerhet genom att skogar omvandlas till jordbruksmark som används för att producera ett antal råvaror och produkter som det råder stor efterfrågan på. Den 22 oktober 2020 antog Europaparlamentet en resolution i enlighet med artikel 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget), där parlamentet uppmanade kommissionen att på grundval av artikel 192.1 i EUF-fördraget lägga fram ett förslag till en "EU-rättslig ram för att stoppa och vända den globala avskogning som drivs av EU" som bygger på obligatorisk tillbörlig aktsamhet.
- (13) Bekämpning av avskogning och skogsförstörelse är en viktig del av det åtgärds paket som behövs för att minska utsläppen av växthusgaser och infria unionens åtaganden enligt den europeiska gröna given och Parisavtalet, som antagits inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring <sup>(3)</sup> (Parisavtalet) och det åttonde miljöhandlingsprogram som antogs genom Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/591 <sup>(4)</sup> samt det lagligt bindande åtagandet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 <sup>(5)</sup> att uppnå klimatneutralitet senast 2050 och att senast 2030 minska utsläppen i unionen med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer.
- (14) Bekämpning av avskogning och skogsförstörelse utgör också en viktig del av det åtgärds paket som behövs för att bekämpa förlusten av biologisk mångfald och för att uppfylla unionens åtaganden enligt FN:s konvention om biologisk mångfald <sup>(6)</sup>, den europeiska gröna given, EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 och unionens tillhörande mål för återställande av natur.
- (15) Urskogar är unika och oersättliga. Skogsplantager och planterade skogar har en annan sammansättning av biologisk mångfald och tillhandahåller andra ekosystemtjänster än urskogar och naturligt föröyngade skogar.
- (16) Jordbrukets utbredning driver nästan 90 % av den globala avskogningen. Mer än hälften av skogs förlusten beror på att skogar omvandlas till åkermark, och betesarealer för boskap svarar för nästan 40 % av skogs förlusten.
- (17) Produktion av foder för boskap kan bidra till avskogning och skogsförstörelse. Genom att främja alternativa och hållbara jordbruksmetoder kan man hantera miljö- och klimatutmaningar och förhindra avskogning och skogsförstörelse världen över. Incitament till en mer balanserad, hälsosam och näringsrik kost och en mer hållbar livsstil kan minska trycket på mark och resurser.

<sup>(3)</sup> EUT L 282, 19.10.2016, s. 4.

<sup>(4)</sup> Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/591 av den 6 april 2022 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2030 (EUT L 114, 12.4.2022, s. 22).

<sup>(5)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) (EUT L 243, 9.7.2021, s. 1).

<sup>(6)</sup> Rådets beslut 93/626/EEG av den 25 oktober 1993 om ingående av konventionen om biologisk mångfald (EGT L 309, 13.12.1993, s. 1).

- (18) Unionen importerade och konsumerade en tredjedel av de globalt handlade jordbruksprodukter som är förknippade med avskogning mellan 1990 och 2008. Under den perioden svarade unionens konsumtion för 10 % av den avskogning världen över som var förknippad med produktion av varor eller tillhandahållande av tjänster. Trots att den relativa andelen av unionens konsumtion minskar är unionens konsumtion ändå en oproportionellt stor drivkraft för avskogning. Unionen bör därför vidta åtgärder för att minska den globala avskogning och skogsförstörelse som drivs av dess konsumtion av vissa råvaror och produkter och på så sätt minska sitt bidrag till utsläpp av växthusgaser och förlust av biologisk mångfald på global nivå samt främja hållbara produktions- och konsumtionsmönster i unionen och globalt. För att unionens politiska åtgärder ska få så stor effekt som möjligt bör de inriktas på att påverka den globala marknaden, inte bara leveranskedjorna till unionen. Partnerskap och effektivt internationellt samarbete med producent- och konsumentländer, också genom frihandelsavtal, är mycket viktiga faktorer i detta sammanhang.
- (19) Unionen är fast besluten att främja och genomföra en ambitiös miljö- och klimatpolitik i hela världen i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 37, där det föreskrivs att en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet måste integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling. Som del av den europeiska gröna given yttre dimension bör man vid åtgärder inom ramen för denna förordning beakta vikten av befintliga globala avtal, åtaganden och ramar som bidrar till att minska avskogningen och skogsförstörelsen, såsom FN:s strategiska plan för skog 2017–2030 och de globala skogsmålen, Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och Parisavtalet, konventionen om biologisk mångfald och den globala ramen för biologisk mångfald efter 2020, den globala strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020 och Aichimålen för biologisk mångfald, och FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning samt den multilaterala ramen till stöd för bekämpning av de bakomliggande orsakerna till avskogning och skogsförstörelse, såsom FN:s mål för hållbar utveckling och FN:s deklaration om urfolks rättigheter.
- (20) Att stoppa avskogning och återställa förstörda skogar är ett centralt inslag i målen för hållbar utveckling. Denna förordning bör särskilt bidra till att uppnå målen för ekosystem och biologisk mångfald (mål 15), bekämpa klimatförändringarna (mål 13), hållbar konsumtion och produktion (mål 12), ingen hunger (mål 2) och god hälsa och välbefinnande (mål 3). Det relevanta målet 15.2 om att stoppa avskogningen senast 2020 har inte uppfyllts, vilket belyser det akuta behovet av ambitiösa och ändamålsenliga åtgärder.
- (21) Denna förordning bör även bemöta New York-deklarationen om skogar, en ej rättsligt bindande politisk deklaration som stöder en global tidsplan för att minska förlusten av naturskogar med hälften till 2020 och sträva efter att förlusten ska upphöra till 2030. Dussintals regeringar, många av världens största företag samt inflytelserika organisationer i det civila samhället och ursprungsbefolkningsorganisationer ställde sig bakom deklarationen. I deklarationen uppmanas även den privata sektorn att uppfylla målet att senast 2020 eliminera avskogning från produktionen av råvaror från jordbruket såsom palmolja, soja, papper och nötköttprodukter, vilket inte uppnåddes. Denna förordning bör dessutom bidra till FN:s strategiska plan för skog 2017–2030, vars globala skogsmål nr 1 är att vända förlusten av skogsareal världen över genom hållbar skogsförvaltning, inbegripet skydd, återställande, beskogning och återbeskogning, samt ökade insatser för att förhindra skogsförstörelse och bidra till den globala ansträngningen att hantera klimatförändringarna.
- (22) Denna förordning bör likaså bemöta Glasgowdeklarationen om skogar och markanvändning som lanserades vid FN:s klimatkonferens i november 2021, där ledarna bekräftar att "det för att vi ska uppfylla våra mål för markanvändning, klimat och biologisk mångfald samt målen för hållbar utveckling, både globalt och nationellt, krävs ytterligare omställningsåtgärder för de sammanlänkade områdena hållbar produktion och konsumtion, infrastrukturutveckling, handel, finansiering och investeringar, och stöd för småbrukare, urfolk och lokala samhällen". Parterna åtog sig att tillsammans verka för att stoppa och vända skogsförslusten och markförstörelsen fram till 2030 och betonade att de skulle öka sina gemensamma ansträngningar för att underlätta handels- och utvecklingspolitik, såväl internationellt som nationellt, som främjar hållbar utveckling och hållbar produktion och konsumtion av råvaror till ländernas ömsesidiga fördel.
- (23) Som medlem i Världshandelsorganisationen (WTO) åtar sig unionen att främja ett universellt, regelbaserat, öppet, transparent, förutsägbart, inkluderande, icke-diskriminerande och rättvist multilateralt handelssystem inom ramen för WTO samt en öppen, hållbar och bestämd handelspolitik. Denna förordning bör därför omfatta råvaror och produkter som produceras inom unionen samt råvaror och produkter som importeras till unionen.

- (24) Utmaningarna för världen i form av klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald kan bemötas endast med globala åtgärder. Unionen bör vara en stark global aktör som både föregår med gott exempel och tar ledningen i det internationella samarbetet för att skapa ett öppet och rättvist multilateralt system där hållbar handel fungerar som en viktig möjliggörare av den gröna omställningen för att bekämpa klimatförändringarna och vända förlusten av biologisk mångfald.
- (25) Denna förordning överensstämmer även med kommissionens meddelanden av den 22 juni 2022 om Styrkan i handelspartnerskap: tillsammans för grön och rättvis ekonomisk tillväxt och av den 18 februari 2021 om Översyn av handelspolitiken - En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik, där det anges att med nya inre och yttre utmaningar och i synnerhet en ny och hållbarare tillväxtmodell i enlighet med den europeiska gröna given och den europeiska digitala strategin, som ingår i kommissionens meddelande av den 19 februari 2020 om att forma EU:s digitala framtid behöver unionen en ny handelspolitisk strategi – en strategi som stöder uppfyllandet av dess inre och yttre politiska mål och främjar ökad hållbarhet i linje med dess åtagande att fullständigt genomföra FN:s mål för hållbar utveckling. Handelspolitiken måste fullgöra en funktion i unionens återhämtning från covid-19-pandemin och i den gröna och den digitala omställningen av ekonomin och sträva efter att bygga upp en mer motståndskraftig union i världen.
- (26) I linje med kommissionens meddelande av den 22 juni 2022 om Styrkan i handelspartnerskap: tillsammans för grön och rättvis ekonomisk tillväxt ökar kommissionen samarbetet med handelspartner för att främja efterlevnaden av internationella arbets- och miljönormer. I meddelandet planeras kraftfulla kapitel om hållbar utveckling, inklusive klausuler om avskogning och skogsförstörelse. Målen för denna förordning kommer att kompletteras genom att man säkerställer efterlevnaden av nuvarande handelsavtal och ingår nya handelsavtal som innehåller sådana kapitel.
- (27) Denna förordning bör komplettera andra åtgärder som utlovas i meddelandet Intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar, särskilt när det gäller att arbeta i partnerskap med producentländer för att hjälpa dem komma till rätta med grundorsakerna till avskogning, såsom svaga styrelseformer, ineffektiv brottsbekämpning och korruption, och stärka det internationella samarbetet med viktiga konsumentländer genom att, bland annat, uppmuntra handeln med avskogningsfria produkter och införandet av liknande åtgärder för att undvika att produkter från leveranskedjor som är förknippade med avskogning eller skogsförstörelse släpps ut på deras marknader.
- (28) Denna förordning bör beakta principen om en konsekvent politik för utveckling och främja och underlätta samarbete med utvecklingsländerna, särskilt med de minst utvecklade länderna, bland annat genom tillhandahållande av tekniskt och ekonomiskt bistånd, där så är möjligt och relevant.
- (29) Kommissionen bör i samordning med medlemsstaterna fortsätta att arbeta i partnerskap med producentländer, och mer generellt samarbeta med internationella organisationer och organ samt med relevanta intressenter som bedriver verksamhet på fältet genom flerpartsdialoger. Kommissionen bör förstärka sitt stöd och sina incitament när det gäller skogsskydd och omställningen till avskogningsfri produktion, bekräfta och stärka urfolkens, lokalsamhällellenas, småbrukarnas och mikroföretags och små och medelstora företags roll och rättigheter, förbättra markförvaltningen och besittningsrätten till mark, stärka de brottsbekämpningen och främja hållbart skogsbruk, med betoning på naturnära skogsbruksmetoder, på grundval av vetenskapligt baserade indikatorer och tröskelvärden, ekoturism, klimatreliant jordbruk, diversifiering, agroekologi och skogsjordbruk. I detta sammanhang bör kommissionen fullt ut erkänna urfolkens och lokalsamhällellenas roll och rättigheter i skyddet av skogarna, med beaktande av principen om fritt, på förhand inhämtat och informerat samtycke. Genom att bygga vidare på erfarenheterna och lärdomarna från befintliga initiativ, bör unionen och medlemsstaterna verka för att ingå partnerskap med producentländerna, på deras begäran, hantera globala utmaningar och samtidigt tillgodose lokala behov och uppmärksamma de utmaningar som småbrukare ställs inför, i linje med meddelandet Intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar. Partnerskapsstrategin bör hjälpa producentländer och delar därav att skydda och återställa skogar och använda dem på ett hållbart sätt, och därigenom bidra till förordningens mål att minska avskogning och skogsförstörelse, bland annat genom användning av digital teknik, geospatial information och kapacitetstillsyn.

- (30) Verksamhetsutövare och handlare bör vara bundna av skyldigheterna enligt denna förordning oavsett om tillhandahållandet på marknaden sker på traditionellt sätt eller online. Denna förordning bör därför säkerställa att det i varje leveranskedja finns en verksamhetsutövare i den mening som avses i denna förordning som är etablerad i unionen och kan hållas ansvarig vid underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna enligt denna förordning. Kommissionen och medlemsstaterna bör övervaka genomförandet av denna förordning och fastställa om den digitala och tekniska utvecklingen eventuellt kräver ytterligare specifikationer eller initiativ i framtiden.
- (31) En annan viktig åtgärd som tillkännages i meddelandet om att intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar är inrättandet av EU-observatoriet med inriktning på avskogning, skogsförstöring, förändringar i världens skogsareal och bakomliggande drivkrafter (*EU-observatoriet*), som kommissionen har lanserat för att förbättra övervakningen av förändringar i skogsareal och bakomliggande drivkrafter. Genom att bygga vidare på existerande övervakningsverktyg, inklusive Copernicus-produkter samt andra offentligt eller privat tillgängliga källor, bör EU-observatoriet göra det lättare för offentliga organ, konsumenter och företag att få tillgång till information om leveranskedjor och tillhandahålla lättbegripliga data och information som kopplar avskogning, skogsförstörelse och ändringar i världens skogsareal till unionens efterfrågan på eller handel med råvaror och produkter. EU-observatoriet bör således stödja genomförandet av denna förordning genom att tillhandahålla vetenskapliga belägg med avseende på global avskogning och skogsförstörelse och därmed sammanhängande handel. EU-observatoriet bör tillhandahålla marktäckningskartor, inbegripet med tidsserier sedan det brytdatum som anges i denna förordning och en rad klasser som gör det möjligt att undersöka landskapets sammansättning. EU-observatoriet bör delta i utvecklingen av ett system för tidig varning som kombinerar forsknings- och övervakningskapacitet. När det gäller denna förordning bör syftet med systemet för tidig varning, när det är tekniskt genomförbart, vara att det ingår i en plattform som kan bistå behöriga myndigheter, verksamhetsutövare, handlare och andra relevanta intressenter och som kan tillhandahålla kontinuerlig övervakning och ge tidig information om eventuell avskogning eller skogsförstörelse. Den plattformen bör vara operativ så snart som möjligt. EU-observatoriet bör samarbeta med de behöriga myndigheterna, relevanta internationella organisationer och organ, forskningsinstitut, icke-statliga organisationer, verksamhetsutövare, handlare, tredjeländer och andra relevanta intressenter.
- (32) Unionens befintliga regelverk inriktas på att bekämpa olaglig avverkning och därmed sammanhängande handel, och hanterar inte avskogning direkt. Det består av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 (7) och rådets förordning (EG) nr 2173/2005 (8). Båda förordningarna utvärderades i en kontroll av ändamålsenligheten. Kontrollen visade att lagstiftningen har haft en positiv inverkan på skogsförvaltningen, men att målet för de två förordningarna, nämligen att begränsa olaglig avverkning och därmed sammanhängande handel och minska konsumtionen av olagligt avverkat timmer i unionen, inte hade uppnåtts, vilket ledde till slutsatsen att en ensidig inriktning på lagligheten avseende timmer inte var tillräcklig för att uppnå de fastställda målen.
- (33) Tillgängliga rapporter bekräftar att en stor del av den pågående avskogningen är laglig i enlighet med produktionslandets lagar. En rapport från Forest Policy Trade and Finance Initiative som offentliggjordes i maj 2021 uppskattar att omkring 30 % av avskogningen för kommersiellt jordbruk i tropiska länder under åren 2013–2019 var laglig. Tillgängliga data tenderar att fokusera på länder med svag förvaltning – den globala andelen av olaglig avskogning kan vara lägre – men visar redan tydligt att politiska åtgärder blir mindre ändamålsenliga om avskogning som är laglig i produktionslandet inte tas med i beräkningen.
- (34) Konsekvensbedömningen av möjliga politiska åtgärder för att hantera avskogning och skogsförstörelse som drivs av unionen, rådets slutsatser av den 16 december 2019 och Europaparlamentets resolution av den 22 oktober 2020 visar tydligt på behovet av att införa avskogning och skogsförstörelse som vägledande kriterier för framtida unionsåtgärder. Att enbart fokusera på laglighet skulle kunna medföra en risk för sänkta miljönormer i syfte att få tillträde till marknaden. Unionens nya rättsliga ram bör därför hantera både laglighet och frågan om huruvida produktionen av relevanta råvaror och relevanta produkter är avskogningsfri.
- (35) Definitionen av avskogningsfri bör vara tillräckligt bred för att omfatta avskogning och skogsförstörelse, samtidigt som den bör ge rättslig klarhet, vara mätbar och baseras på kvantitativa, objektiva och internationellt erkända data.

(7) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 295, 12.11.2010, s. 23).

(8) Rådets förordning (EG) nr 2173/2005 av den 20 december 2005 om upprättande av ett system med Hegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen (EUT L 347, 30.12.2005, s. 1).

- (36) Vid tillämpningen av denna förordning bör jordbruksanvändning definieras som markanvändning för jordbruk-sändamål. Kommissionen bör därför utarbeta riktlinjer för att klargöra tolkningen av denna definition, särskilt när det gäller omvandling av skogs till mark för andra ändamål än jordbruksanvändning.
- (37) I linje med FAO:s definitioner bör skogsjordbrukssystem, även där grödor odlas under kronäck, samt agroforestry-system, silvopastoral system och agrosilvopastoral system inte betraktas som skogar, utan anses utgöra jordbruksanvändning.
- (38) Denna förordning bör omfatta de mest relevanta råvarorna, dvs. de råvaror som konsumeras i unionen i en sådan utsträckning att de driver global avskogning och skogsförstörelse, och för vilka politiska åtgärder från unionen skulle ge de största fördelarna per enhetsvärde av handeln. En omfattande granskning av relevant vetenskaplig litteratur, nämligen av primära källor som uppskattar hur unionens konsumtion påverkar den globala avskogningen och kopplar detta miljöavtryck till specifika råvaror, utfördes som ett led i studien till stöd för konsekvensbedömningen till denna förordning och dubbelkontrollerades via omfattande samråd med intressenter. Den processen utmynnade i en första förteckning med åtta råvaror. Trä inkluderades direkt i tillämpningsområdet eftersom det redan omfattades av förordning (EU) nr 995/2010. Enligt en färsk forskningsrapport<sup>(9)</sup> som användes för effektivitetsanalysen svarar sju råvaror av de åtta råvaror som analyserades i rapporten för den största andelen av den unionsdrivna avskogningen: oljepalm (34,0 %), soja (32,8 %), trä (8,6 %), kakao (7,5 %), kaffe (7,0 %), nötkreatur (5,0 %) och gummi (3,4 %).
- (39) För att säkerställa att denna förordning uppfyller sina mål är det viktigt att säkerställa att foder som används för boskap som omfattas av denna förordning inte leder till avskogning. Verksamhetsutövare som släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar relevanta produkter vilka innehåller eller har producerats med användning av nötkreatur, som har utfodrats med relevanta produkter som innehåller eller har producerats med användning av andra relevanta råvaror eller relevanta produkter, bör därför, som ett led i systemet för tillbörlig aktsamhet, säkerställa att fodret är avskogningsfritt. I detta fall bör kraven angående geolokalisering i denna förordning begränsas till att avse det geografiska läget för var och en av de anläggningar där nötkreaturen har hållits, och inga geolokaliseringsuppgifter bör krävas för själva fodret. Om den behöriga myndigheten erhåller eller får kännedom om relevant information, inklusive information som utgår från tredje parts väl underbyggda synpunkter, om att fodret riskerar att inte uppfylla kraven i denna förordning, bör den behöriga myndigheten omedelbart begära detaljerad information om sådant foder. När fodret redan har varit föremål för tillbörlig aktsamhet i ett tidigare steg i leveranskedjan bör verksamhetsutövare använda de relevanta fakturorna, referensnumren för relevanta förklarings- eller tillbörlig aktsamhet eller relevant dokumentation som bevis på att fodret är avskogningsfritt och de kan åläggas att på begäran göra de bevisen tillgängliga för behöriga myndigheter. Bevisen bör omfatta djurens livslängd, upp till en period på högst fem år.
- (40) Eftersom användningen av återvunna relevanta råvaror och relevanta produkter bör uppmuntras och inkluderingen av sådana råvaror och produkter i denna förordnings tillämpningsområde skulle innebära en oproportionellt stor börda för verksamhetsutövare, bör återvunna råvaror och produkter som har avslutat sin livscykel och annars skulle ha bortskafts som avfall, enligt artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG<sup>(10)</sup>, undantas från denna förordnings tillämpningsområde. Detta bör emellertid inte tillämpas på vissa biprodukter från tillverkningsprocessen.
- (41) I denna förordning bör skyldigheter avseende relevanta råvaror och produkter fastställas i syfte att effektivt bekämpa avskogning och skogsförstörelse och främja avskogningsfria leveranskedjor, samtidigt som skyddet av mänskliga rättigheter och folkets och lokalsamhällets rättigheter beaktas, både inom unionen och i tredjeländer.
- (42) Vid bedömningen av risken för att relevanta råvaror och relevanta produkter som är avsedda att släppas ut på marknaden eller exporteras inte uppfyller kraven bör kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med avskogning eller skogsförstörelse, inbegripet rättigheter för folk, lokalsamhällen och innehavare av hävdvunnen besittningsrätt, beaktas.

<sup>(9)</sup> Pendrill F., Persson U. M., Kastner, T. 2020. Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005–2017 (Version 1.0). Zenodo.

<sup>(10)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3).

- (43) Många internationella organisationer och organ (såsom, FAO, IPCC, FN:s miljöprogram och Internationella naturvårdsunionen) har varit aktiva och internationella avtal, såsom Parisavtalet, har ingåtts på området avskogning och skogsförstörelse, och definitionerna i denna förordning bygger på det arbetet.
- (44) Det är viktigt att man i denna förordning också tar upp frågan om skogsförstörelse. Definitionen av skogsförstörelse bör baseras på internationellt överenskomna koncept och säkerställa att de tillhörande skyldigheterna lätt kan fullgöras av verksamhetsutövare och behöriga myndigheter. I syfte att trygga den rättsliga säkerheten bör skyldigheterna vara operativt mätbara och kontrollerbara samt tydliga och entydiga. I det sammanhanget bör denna förordning inriktas på centrala aspekter av skogsförstörelse som är mätbara och kontrollerbara och som är särskilt relevanta när det gäller att undvika konsekvenser för miljön, på grundval av de senaste vetenskapliga uppgifterna. I detta syfte bör definitionen av skogsförstörelse bygga på internationellt överenskomna begrepp som definieras av FAO. Definitionen av skogsförstörelse bör ses över, i enlighet med denna förordning, för att bedöma om den bör utvidgas till att omfatta en bredare uppsättning orsaker till skogsförstörelse samt skogsekosystem världen över i syfte att ytterligare stödja denna förordnings miljömål, med beaktande av de framsteg som gjorts i frågan vid internationella diskussioner samt skillnaderna mellan olika skogsekosystem och skogsbruksmetoder runt om i världen. Översynen bör genomföras på grundval av en djupgående analys, i nära samarbete med medlemsstaterna och i samråd med relevanta intressenter, internationella organisationer och organ och forskarsamhället.
- (45) Denna förordning bör säkerställa en lämplig balans mellan skyddet för de berättigade förväntningarna hos verksamhetsutövare och handlare som släpper ut relevanta råvaror och relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem, samtidigt som plötsliga störningar i leveranskedjorna minimeras, och den grundläggande rätten till miljöskydd i enlighet med artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I detta syfte bör ett brytdatum fastställas som grund för bedömningen av huruvida avskogning eller skogsförstörelse ägt rum på den berörda marken, vilket innebär att inga råvaror eller produkter som omfattas av denna förordning kan släppas ut på marknaden, eller exporteras, om de producerats på mark där avskogning eller skogsförstörelse ägt rum efter det datumet.
- (46) Brytdatumet bör motsvara befintliga internationella åtaganden enligt FN:s generalforsamlings mål för hållbar utveckling och New York-deklarationen om skogar, som har som mål att stoppa avskogningen, återställa utarmade skogar och kraftigt öka nybeskogningen och återbeskogningen globalt senast 2020, och bör därmed fastställas till den 31 december 2020. Det datumet överensstämmer också med kommissionens tillkännagivande av sin avsikt att bekämpa avskogning i meddelandet om att intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar, den europeiska gröna given, EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 samt från jord till bord-strategin. I enlighet med försiktighetsprincipen offentliggjordes det brytdatum som angavs i kommissionens förslag till denna förordning, som infaller före dagen för denna förordnings ikraftträdande. Brytdatumet valdes i syfte att förhindra en förväntad ökning av verksamhet som leder till avskogning och skogsförstörelse mellan tillkännagivandet i kommissionens förslag och dagen för denna förordnings ikraftträdande. Denna förordning bör erkänna det eftersträfvade miljömålet och bekräfta det föreslagna brytdatumet i syfte att säkerställa att producenter och verksamhetsutövare som har orsakat avskogning och skogsförstörelse under förhandlingsperioden för denna förordning inte får släppa ut de berörda relevanta råvarorna och relevanta produkterna på marknaden eller exportera dem.
- (47) De begränsningar i utövandet av de grundläggande rättigheterna och skyddet av verksamhetsutövarnas och handlarnas berättigade förväntningar som följer av valet av brytdatum bör vara proportionella och absolut nödvändiga när det gäller att uppnå miljöskyddsålet, som är av allmänt intresse. För att bidra till det målet bör denna förordning inte tillämpas på relevanta råvaror och relevanta produkter som producerats före dagen för denna förordnings ikraftträdande. Genom den senarelagda tillämpningen av denna förordnings bestämmelser som reglerar skyldigheterna för verksamhetsutövare och handlare som avser att släppa ut relevanta råvaror och relevanta produkter på marknaden eller exportera dem får dessa aktörer också en rimlig tidsperiod att anpassa sig till de nya kraven i denna förordning.
- (48) För att stärka unionens arbete för att stoppa avskogning och skogsförstörelse, och för att säkerställa att relevanta produkter från leveranskedjor förknippade med avskogning och skogsförstörelse inte släpps ut på marknaden eller exporteras, bör relevanta produkter inte släppas ut eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras om de inte är avskogningsfria och har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet. För att bekräfta att detta är fallet bör de alltid åtföljas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.



- (49) Verksamhetsutövare bör på ett systematiskt sätt vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de relevanta produkter som de avser att släppa ut på unionsmarknaden är avskogningsfria och lagliga i den mening som avses i denna förordning. I detta syfte bör verksamhetsutövare fastställa och genomföra system för tillbörlig aktsamhet. Dessa system för tillbörlig aktsamhet bör omfatta tre delar, nämligen informationskrav, riskbedömning och riskreducerande åtgärder, kompletterade med rapporteringskyldigheter. Systemen för tillbörlig aktsamhet bör utformas så att de ger tillgång till information om härkomst och leverantörer avseende de råvaror och produkter som släpps ut på marknaden, inklusive information som visar att ingen avskogning eller skogsförstörelse ägt rum och att laglighetskraven är uppfyllda. Detta kan bland annat göras genom att produktionslandet eller delar därav och inbegripet geolokaliseringskoordinaterna för relevanta markområden, identifieras. Dessa geolokaliseringskoordinater, som är beroende av tidsbestämning, positionsbestämning och/eller jordobservationer, kan utnyttja rymd-data och rymdtjänster som tillhandahålls inom ramen för unionens rymdprogram (Egnos/Galileo och Copernicus). Verksamhetsutövare bör göra en riskbedömning på grundval av den informationen. En verksamhetsutövare som identifierar en risk bör minska den risken tills den undanröjs helt eller blir försumbar. Verksamhetsutövaren bör få släppa ut relevanta produkter på marknaden på eller exportera dem endast om verksamhetsutövaren efter att ha utövat tillbörlig aktsamhet konstaterar att det inte finns någon, eller bara en försumbar, risk för att den relevanta produkten inte uppfyller kraven i denna förordning.
- (50) När produkter köps in bör rimliga ansträngningar göras för att säkerställa att ett rättvist pris betalas till producenter, särskilt småbrukare, för att möjliggöra en skälig inkomst och effektivt hantera fattigdom som en grundläggande orsak till avskogning.
- (51) Verksamhetsutövare bör ta formellt ansvar för att de relevanta produkter som de avser att släppa ut på marknaden eller exportera uppfyller kraven i denna förordning genom att tillhandahålla förklaringar om tillbörlig aktsamhet. I denna förordning bör en mall för sådana förklaringar fastställas. Sådana förklaringar om tillbörlig aktsamhet förväntas underlätta behöriga myndigheters och domstolars tillämpning av denna förordning samt öka verksamhetsutövarnas efterlevnad.
- (52) I syfte att belöna god praxis skulle certifiering eller andra verifieringsordningar från tredje part kunna användas i riskbedömningsförfarandet. De får emellertid inte ersätta verksamhetsutövarens ansvar när det gäller tillbörlig aktsamhet.
- (53) Handlare bör ansvara för att samla in och bevara information som säkerställer insyn i leveranskedjan för de relevanta produkter som de tillhandahåller på marknaden. Handlare som inte är små och medelstora företag har ett betydande inflytande på leveranskedjorna och spelar en viktig roll för att säkerställa att leveranskedjorna är avskogningsfria. De bör därför ha samma skyldigheter som verksamhetsutövare, ta ansvar för att de relevanta produkterna uppfyller kraven i denna förordning och, innan de tillhandahåller relevanta produkter på marknaden, säkerställa att de har iakttagit tillbörlig aktsamhet i enlighet med denna förordning och har konstaterat att det inte finns någon eller endast en försumbar risk att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i denna förordning.
- (54) För att främja insyn och underlätta efterlevnad bör verksamhetsutövare som inte omfattas av kategorierna små och medelstora företag, inklusive mikroföretag eller fysiska personer, årligen offentligt rapportera om sitt system för tillbörlig aktsamhet, inklusive om de åtgärder de vidtagit för att fullgöra sina skyldigheter.
- (55) Verksamhetsutövare bör kunna ta emot väl underbyggda synpunkter från berörda parter, inklusive på elektronisk väg, och bör noggrant undersöka alla väl underbyggda synpunkter som mottagits.
- (56) Andra unionsrättsakter som fastställer krav på tillbörlig aktsamhet i värdekedjan i fråga om negativ påverkan på mänskliga rättigheter eller miljö bör tillämpas om det inte finns några särskilda bestämmelser med samma syfte, art och verkan i denna förordning som kan komma att anpassas mot bakgrund av framtida unionsrättsakter. Denna förordning bör inte utesluta att andra unionsrättsakter som fastställer krav på tillbörlig aktsamhet i värdekedjan tillämpas. Om sådana andra unionsrättsakter innehåller mer specifika bestämmelser eller ytterligare krav utöver bestämmelserna i denna förordning, bör sådana bestämmelser tillämpas tillsammans med denna förordning. Om denna förordning innehåller mer specifika bestämmelser bör de inte tolkas på ett sätt som undergräver en effektiv tillämpning av andra unionsrättsakter om tillbörlig aktsamhet eller uppnåendet av deras allmänna mål. Kommissionen bör kunna utfärda tydliga och lättbegripliga riktlinjer för hur verksamhetsutövare och handlare, särskilt små och medelstora företag, ska uppfylla denna förordning.
- (57) Respekt för urfolks rättigheter i fråga om skogar och principen om fritt, på förhand inhämtat och informerat samtycke, bland annat i enlighet med FN:s deklaration om urfolks rättigheter, bidrar till att skydda den biologiska mångfalden, begränsa klimatförändringarna och hantera därmed sammanhängande frågor av allmänintresse. Urfolk innehar traditionell kunskap av ekologiskt och medicinskt värde och erbjuder mycket ofta en

modell för hållbar användning av skogsresurser. Detta kan bidra till in situ-bevarande, i linje med önskemålen i konventionen om biologisk mångfald. Studier visar dessutom att urfolk som bor i skogen spelar en dubbel roll i kampen mot klimatförändringarna: för det första motsätter de sig vanligtvis utnyttjandet och avskogningen av de marker som de har bebott i generationer, och för det andra anser vissa urfolk att det är deras ansvar att skydda skogarna för att begränsa klimatförändringarna.

- (58) De principer som anges i FN:s Riodeklaration från 1992 om miljö och utveckling är viktiga för att trygga hållbart skogsbruk, särskilt princip 10 om vikten av att allmänheten är medveten om och engagerad i miljöfrågor och princip 22 om urfolks viktiga roll i miljöförvaltning och utveckling.
- (59) Principen om urfolks fria, på förhand inhämtade och välinformerade samtycke har utvecklats under åren efter godkännandet av Internationella arbetsorganisationens konvention om ursprungsfolk och stamfolk, 1989 (nr 169), och den speglas i FN:s deklaration om skydd för urfolks rättigheter. Den är avsedd att vara en skyddsåtgärd som säkerställer att potentiella konsekvenser för urfolk beaktas i beslutsprocessen för projekt som påverkar dem.
- (60) Verksamhetsutövare som omfattas av andra unionsrättsakter som fastställer krav på tillbörlig aktsamhet i värdedjan i fråga om negativ påverkan på mänskliga rättigheter eller miljö bör kunna uppfylla rapporterings-skyldigheterna enligt denna förordning genom att inkludera den information som krävs i rapporteringen enligt den andra unionsrättsakterna.
- (61) Ansvar för att tillämpa denna förordning bör ligga hos medlemsstaterna, och medlemsstaternas behöriga myndigheter bör vara skyldiga att säkerställa att denna förordning efterlevs helt och hållet. Det är endast genom ett systematiskt informationsutbyte och samarbete mellan behöriga myndigheter, tullmyndigheter och kommissionen som en enhetlig tillämpning av denna förordning på relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden kan uppnås.
- (62) Ett effektivt och ändamålsenligt genomförande och en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av denna förordning är avgörande för att dess mål ska kunna uppnås. Därför bör kommissionen inrätta och förvalta ett informationssystem för att hjälpa verksamhetsutövare och behöriga myndigheter att tillhandahålla och få tillgång till nödvändig information om relevanta produkter som släpps ut på marknaden. Verksamhetsutövare bör föra in förklaringarna om tillbörlig aktsamhet i informationssystemet. Informationssystemet bör vara tillgängligt för behöriga myndigheter och tullmyndigheter så att de lättare kan fullgöra sina skyldigheter enligt denna förordning, och det bör underlätta överföring av information mellan medlemsstater, behöriga myndigheter och tullmyndigheter. De uppgifter som inte är kommersiellt känsliga bör också vara tillgängliga för en bredare allmänhet, med anonymiserade uppgifter – förutom då det gäller information angående förteckningen över slutliga domar mot juridiska personer för överträdelser av denna förordning och de sanktioner som utdöms mot dem – och bör tillhandahållas i ett öppet och maskinläsbart format i linje med unionens öppna datapolitik som framgår av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 <sup>(1)</sup>.
- (63) För de relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden bör behöriga myndigheter ha till uppgift att kontrollera att de relevanta produkterna uppfyller kraven enligt denna förordning, utgående bland annat från de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som verksamhetsutövarna lämnar in. Tullmyndigheternas roll bör vara att säkerställa att förklaringen om tillbörlig aktsamhet i tulldeklarationen görs tillgänglig för dem i förekommande fall. När det elektroniska gränssnittet för utbyte av information mellan tullmyndigheter och behöriga myndigheter är infört bör tullmyndigheterna dessutom kontrollera vilken status förklaringen om tillbörlig aktsamhet har efter den inledande riskanalys som behöriga myndigheter genomfört i informationssystemet. Tullmyndigheterna bör vidta lämpliga åtgärder, såsom att tillfälligt stoppa eller vägra tillträde för en relevant råvara eller relevant produkt på grundval av statusen för förklaringen om tillbörlig aktsamhet i informationssystemet. Den särskilda organisationen av kontroller gör kapitel VII i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 <sup>(2)</sup> otillämpligt beträffande den här förordningens tillämpning och verkställighet.
- (64) Medlemsstaterna bör säkerställa att det alltid finns tillräckliga finansiella resurser så att de behöriga myndigheterna kan skaffa lämplig personal och utrustning. Omfattande resurser är nödvändiga för att effektivt utföra kontroller och stabila resurser bör tillhandahållas på en nivå som är anpassad till tillsynsbehovet vid varje given

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 172, 26.6.2019, s. 56).

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EUT L 169, 25.6.2019, s. 1).

tidpunkt. Medlemsstaterna bör ha möjlighet att komplettera den offentliga finansieringen genom att från berörda ekonomiska aktörer återkräva de kostnader som uppstår vid kontroller av relevanta råvaror och relevanta produkter som befins vara icke överensstämmande.

- (65) Denna förordning påverkar inte tillämpningen av andra unionsrättsakter om råvaror och produkter som förs in på eller ut ur marknaden, särskilt inte Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013<sup>(1)</sup> om tullmyndigheternas befogenheter och tullkontroller. Importörer bör påminnas om att det i artiklarna 220, 254, 256, 257 och 258 i den förordningen föreskrivs att produkter som förs in på marknaden och som behöver förädlas ytterligare ska hänföras till det lämpliga tullförfarande som tillåter sådan förädling. I allmänhet bör övergång till fri omsättning eller export inte anses vara bevis för överensstämmelse med unionsrätten, eftersom en sådan övergång eller export inte nödvändigtvis omfattar en fullständig kontroll av överensstämmelse.
- (66) För att optimera och förenkla kontrollprocessen, inklusive genom att förenkla den administrativa bördan, för relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden är det nödvändigt att inrätta interoperabla elektroniska gränssnitt som möjliggör automatisk dataöverföring mellan tullsystem och de behöriga myndigheternas informationssystem. Det faller sig naturligt att denna dataöverföring möjliggörs av den enda kontaktpunkten för tullen i EU. Gränssnittet bör vara högautomatiserade och lätthanvända och underlätta tullmyndigheternas och verksamhetsutövarnas arbete. Med tanke på att det är liten skillnad mellan de uppgifter som ska göras tillgängliga för tullmyndigheterna och de som ska ingå i förklaringarna om tillbörlig aktsamhet är det dessutom lämpligt att föreslå ett tillvägagångssätt som innebär att handlare och ekonomiska aktörer gör sina förklaringar om tillbörlig aktsamhet för relevanta produkter tillgängliga via den nationella enda kontaktpunkten för tullen och att dessa förklaringar sedan automatiskt överförs till det informationssystem enligt denna förordning som används av behöriga myndigheter. Tullmyndigheter och behöriga myndigheter bör hjälpa till att fastställa vilka data som ska överföras samt andra tekniska krav.
- (67) Risken för att produkter som inte uppfyller kraven släpps ut på marknaden eller exporteras varierar beroende på vilken råvara eller produkt det rör sig om samt dess ursprungs- och produktionsland eller delar av dessa. Verksamhetsutövare som köper råvaror och produkter från länder eller delar av länder som utgör en låg risk med avseende på odling, avverkning eller tillverkning av relevanta råvaror i strid med denna förordning bör omfattas av färre skyldigheter, vilket minskar efterlevnadskostnaderna och den administrativa bördan, om inte verksamhetsutövaren vet eller har anledning att tro att det finns en risk att kraven i denna förordning inte uppfylls. Om en behörig myndighet blir medveten om att det finns risk för att denna förordning kringgås, till exempel om en relevant råvara eller relevant produkt som produceras i ett högriskland senare bearbetas i ett lågriskland eller delar därav, där de släpps ut eller förs in eller ut ur marknaden, och det i förklaringen om tillbörlig aktsamhet eller tulldeklarationen eller anges att den relevanta råvaran eller den relevanta produkten har producerats i ett lågriskland, bör den behöriga myndigheten genom ytterligare kontroller verifiera om det förekommer bristande efterlevnad och vid behov vidtas lämpliga åtgärder, såsom beslag av den relevanta råvaran eller den relevanta produkten och tillfälligt stopp för utsläppandet på marknaden eller exporten av den relevanta råvaran eller den relevanta produkten, samt ytterligare kontroller. Behöriga myndigheter bör åläggas att genomföra en skärpt kontroll av relevanta råvaror och relevanta produkter från högriskländer eller delar av sådana länder.
- (68) Därutöver bör kommissionen bedöma risken för avskogning och skogsförstörelse för ett land eller delar av ett land på grundval av en rad kriterier som återspeglar både kvantitativa, objektiva och internationellt erkända data och indikationer på att länderna aktivt bekämpar avskogning och skogsförstörelse. Denna riktmerkningssystemet bör baseras på ett system för klassificering med tre kategorier, låg, normal eller hög risk. För att säkerställa tillräcklig insyn och tydlighet bör kommissionen offentliggöra de uppgifter som ligger till grund för riktmerkningen, skälen till den föreslagna ändringen av klassificeringen och det berörda landets svar. I fråga om relevanta produkter från länder eller delar av länder med låg risk, bör verksamhetsutövare få tillämpa ett förenklat förfarande för tillbörlig aktsamhet. För relevanta produkter från länder eller delar av länder med hög risk bör behöriga myndigheter vara skyldiga att genomföra en skärpt kontroll. Kommissionen bör ges befogenhet att anta genomförandeakter för att fastställa förteckningen över länder eller delar av länder som utgör en låg respektive hög risk.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen

- (69) Kommissionen bör samarbeta med länder där risken klassificeras eller kan klassificeras som hög, och med relevanta intressenter i dessa länder, i en strävan efter minskad risknivå.
- (70) Behöriga myndigheter bör regelbundet genomföra kontroller av verksamhetsutövare och handlare för att verifiera att de verkligen fullgör de skyldigheter som fastställs i denna förordning. Behöriga myndigheter bör dessutom utföra kontroller på grundval av relevant information som de har tillgång till, inklusive väl underbyggda synpunkter som lämnats in av tredje part. Behöriga myndigheter bör använda en riskbaserad metod för att fastställa vilka kontroller som ska utföras. Vad gäller relevanta produkter från länder eller delar av länder som klassificeras som hög risk, verksamhetsutövarna och handlarna och deras andelar av relevanta råvaror och relevanta produkter bör en tvådelad metod som erbjuder fullgod täckning användas. Följaktligen bör behöriga myndigheter vara skyldiga att kontrollera både en viss procentandel av verksamhetsutövarna och handlarna och en viss procentandel av de relevanta produkterna. Vad gäller relevanta produkter från länder eller delar av länder där risken klassificeras som låg eller normal bör behöriga myndigheter dessutom vara skyldiga att kontrollera åtminstone en viss procentandel av verksamhetsutövarna och handlarna. Nivån på kontrollerna bör vara högre för relevanta produkter från länder eller delar av länder som utgör en hög risk medan den kan vara lägre för länder eller delar av länder som utgör en normal eller låg risk. Vid översynen av denna förordning bör kommissionen bedöma och ange kvantifierade mål för de årliga kontroller som ska utföras av behöriga myndigheter, som är lämpliga för att säkerställa efterlevnaden av denna förordning och ett harmoniserat tillvägagångssätt i hela unionen.
- (71) De kontroller av verksamhetsutövare och handlare som utförs av behöriga myndigheter bör omfatta systemen för tillbörlig aktsamhet samt huruvida de relevanta produkterna uppfyller kraven i denna förordning. Kontrollerna bör utföras på grundval av en riskbaserad plan som innehåller sådana riskkriterier som gör det möjligt för behöriga myndigheter att göra en riskanalys av de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som verksamhetsutövare och handlare lämnar in. Riskkriterierna bör beakta den risk för avskogning som finns i fråga om de relevanta råvarorna i produktionslandet, verksamhetsutövarnas och handlarnas tidigare bristande efterlevnad av skyldigheterna i denna förordning och all annan relevant information som behöriga myndigheter har tillgång till. Riskanalysen av förklaringarna om tillbörlig aktsamhet bör göra det möjligt för behöriga myndigheter att identifiera de verksamhetsutövare, handlare och relevanta produkter som bör kontrolleras. Riskanalysen bör utföras med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik i det informationssystem genom vilket förklaringarna om tillbörlig aktsamhet lämnas in. När det är nödvändigt och tekniskt möjligt bör behöriga myndigheter, efter samråd och i nära samarbete med myndigheter i tredjeländer, också kunna utföra kontroller på plats.
- (72) Om riskanalysen av förklaringarna om tillbörlig aktsamhet visar att det finns en hög risk för att vissa relevanta produkter inte uppfyller kraven, bör de behöriga myndigheterna omedelbart kunna vidta interimistiska åtgärder för att förhindra att dessa produkter släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras. Om sådana relevanta produkter förs in på eller ut ur marknaden bör de behöriga myndigheterna begära att tullmyndigheterna tillfälligt stoppar övergången till fri omsättning eller exporten, så att de behöriga myndigheterna kan utföra de kontroller som krävs. En sådan begäran bör meddelas med hjälp av gränssnittssystemet mellan tullmyndigheter och behöriga myndigheter. Ett tillfälligt stopp för utsläppande eller tillhandahållande på unionsmarknaden, för övergång till fri omsättning eller för export bör begränsas till tre arbetsdagar, eller 72 timmar i fråga om lättförärliga relevanta produkter, utom när de behöriga myndigheterna behöver mer tid för att bedöma om de relevanta råvarorna och de relevanta produkterna uppfyller kraven i denna förordning. I sådana fall bör de behöriga myndigheterna vidta ytterligare interimistiska åtgärder för att förlänga det tillfälliga stoppets varaktighet eller, i fråga om relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden, begära en sådan förlängning hos tullmyndigheterna.
- (73) De behöriga myndigheterna bör regelbundet uppdatera sina planer för kontroller på grundval av erfarenheterna med att utföra dessa kontroller. De verksamhetsutövare som kontinuerligt visar sig uppfylla kraven kan bli föremål för mindre täta kontroller.
- (74) För att säkerställa att denna förordning genomförs och verkställs på ett effektivt sätt bör medlemsstaterna ha befogenhet att dra tillbaka och återkalla relevanta produkter som inte uppfyller kraven samt att vidta lämpliga korrigerande åtgärder. De bör också säkerställa att verksamhetsutövarns och handlarnas överträdelse av denna förordning beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.
- (75) För att öka verksamhetsutövarnas och handlarnas ansvarsskyldighet bör kommissionen på sin webbplats offentliggöra förteckningen över slutliga domar mot juridiska personer för överträdelse av denna förordning och de sanktioner som utdöms mot dem. Den informationen skulle kunna hjälpa behöriga myndigheter, andra verksamhetsutövare och handlare att göra sina riskbedömningar och öka konsumenternas och det civila samhällets medvetenhet om verksamhetsutövare och handlare som överträder denna förordning

- (76) Genomförandet av denna förordning kommer att kräva tillräckliga resurser och tillräcklig kapacitet. I detta sammanhang bör medlemsstaterna, utöver nationella resurser, i så stor utsträckning som möjligt utnyttja de tillfällen och möjligheter till stöd som finns på unionsnivå och andra medel, bland annat sammanhållningsfonder och kapacitetsutvecklingsinstrument, särskilt inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/240<sup>(14)</sup>.
- (77) Med tanke på att avskogningen, skogsförstörelsen och den relaterade handeln är internationell bör behöriga myndigheter samarbeta med varandra, med medlemsstaternas tullmyndigheter, med kommissionen och med administrativa myndigheter i tredjeländer. Behöriga myndigheter bör även samarbeta med de behöriga myndigheterna för tillsyn och verkställighet av andra unionsrättsakter som fastställer krav på tillbörlig aktsamhet i värdekedjan i fråga om negativ påverkan på mänskliga rättigheter eller miljö.
- (78) Enligt Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis ankommer det på medlemsstaternas domstolar att säkerställa det rättsliga skyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) föreskriver dessutom en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. I detta avseende bör medlemsstaterna säkerställa att allmänheten, inbegripet fysiska eller juridiska personer som lämnar in väl underbyggda synpunkter i enlighet med denna förordning, har rätt till rättslig prövning i enlighet med de skyldigheter som medlemsstaterna har åtagit sig i egenskap av parter i konventionen från FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece) om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor av den 25 juni 1998 (Århuskonventionen).
- (79) För att säkerställa att denna förordning förblir relevant och i linje med den handelsmässiga, vetenskapliga och tekniska utvecklingen, bör befogenheten att anta akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget delegeras till kommissionen med avseende på förteckningen över KN-nummer för relevanta produkter som framgår av bilaga I till denna förordning. Det är särskilt viktigt att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning<sup>(15)</sup>. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.
- (80) Förordning (EU) nr 995/2010 förbjuder utsläppande på marknaden av timmer från olaglig avverkning eller av trävaror som härrör från sådant timmer. Den förordningen fastställer en skyldighet för verksamhetsutövare som släpper ut timmer på den inre marknaden för första gången att iakta tillbörlig aktsamhet, och en skyldighet för handlare att föra ett spårbart register över sina leverantörer och kunder. I den här förordningen bör skyldigheten att säkerställa att relevanta produkter som släpps ut på marknaden är lagliga, inklusive trä och trävaror, kvarstå och bör kompletteras med ett krav på hållbarhet. Förordning (EU) nr 995/2010 och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 607/2012<sup>(16)</sup> blir därför överflödiga genom den här förordningen förordning och bör upphävas. Timmer och trävaror enligt definitionen i artikel 2 a i förordning (EU) nr 995/2010 motsvarar trä och trävaror som förtecknas i bilaga I till den här förordningen och som innehåller eller har producerats med användning av trä.
- (81) Genom förordning (EG) nr 2173/2005 upprättas ett system med licenser för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt) för import av timmer till unionen. Licenssystemet genomförs genom frivilliga partnerskapsavtal med timmerproducerande länder som är avsedda att stoppa olaglig skogsavverkning samt förbättra skogsförvaltningen och därmed sammanhängande handel. Den här förordningen bör bygga på de positiva resultat som har uppnåtts inom ramen för Flegt, särskilt när det gäller ökat deltagande av intressenter och

<sup>(14)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/240 av den 10 februari 2021 om inrättande av ett instrument för tekniskt stöd (EUT L 57, 18.2.2021, s. 1).

<sup>(15)</sup> EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.

<sup>(16)</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 607/2012 av den 6 juli 2012 om detaljerade regler för systemet för tillbörlig aktsamhet samt hur ofta och på vilket sätt de övervakningsorganisationer ska kontrolleras som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 177, 7.7.2012, s. 16).

förbättrad skogsförvaltning. Frivilliga partnerskapsavtal kan i särskilda fall komplettera denna förordning när det gäller trävaruprodukternas laglighet. För att respektera pågående bilaterala åtaganden och för att bevara de framsteg som gjorts med de partnerländer som har infört ett operativsystem (Flegtlicensieringsstatiet) och som, när så är relevant och överenskommet, arbetar med nuvarande partner i frivilliga partnerskapsavtal för att dessa ska uppnå detta stadium, bör denna förordning innehålla en bestämmelse om att trä och trävaror som omfattas av en giltig Flegtlicens anses uppfylla laglighetskravet i förordning (EG) nr 2173/2005.

- (82) Även om denna förordning tar upp avskogning och skogsförstörelse, i enlighet med meddelandet Intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar, bör skyddet av skogen inte leda till att andra naturliga ekosystem omvandlas eller förstörs. Ekosystem, inbegripet förvaldade ekosystem, såsom våtmarker, savanner och torvmarker är av stor betydelse för de globala ansträngningarna för att bekämpa klimatförändringarna och krisen för den biologiska mångfalden och uppnå andra mål för hållbar utveckling. Det är därför särskilt brådskande att agera för att förhindra omvandling eller förstörelse av sådana ekosystem. Mot bakgrund av unionens fotavtryck på naturliga ekosystem som inte är skogar bör kommissionen utvärdera g, och vid behov ett lägga fram ett lagstiftningsförslag om, möjligheten att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta annan träd- och buskmark senast ett år efter dagen för denna förordnings ikraftträdande. Dessutom bör kommissionen senast två år efter dagen för ikraftträdandet utvärdera och vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag om möjligheten att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta andra naturliga ekosystem, inbegripet annan mark med stora kollager och med ett högt värde för den biologiska mångfalden, exempelvis gräsmarker, torvmarker och våtmarker. Även ekosystem utsätts i allt högre grad för belastningar genom omvandling och förstörelse på grund av råvaruproduktion för unionsmarknaden. Kommissionen bör också bedöma om det är nödvändigt och genomförbart att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta ytterligare råvaror senast två år efter denna förordnings ikraftträdande. Samtidigt bör kommissionen också se över förteckningen över KN-nummer för de relevanta produkter som framgår av bilaga I till denna förordning.
- (83) Med beaktande av Europaparlamentets begäran i dess resolution av den 22 oktober 2020 om en EU-rättslig ram för att stoppa och vända den globala avskogning som drivs av EU, som delas av det stora flertalet av de nästan 1,2 miljoner deltagarna i kommissionens offentliga samråd, bör kommissionen i sin utvärdering och i eventuella framtida lagstiftningsförslag om en utvidgning av denna förordnings tillämpningsområde fokusera på ekosystem som inte är skogar samt omvandling och förstörelse av sådana ekosystem.
- (84) När det vid tillämpningen av denna förordning är nödvändigt att behandla personuppgifter, bör dessa uppgifter behandlas i enlighet med unionsrätten om skydd av personuppgifter. All behandling av personuppgifter enligt denna förordning omfattas av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/679<sup>(17)</sup> och (EU) 2018/1725<sup>(18)</sup>, beroende på vad som är tillämpligt.
- (85) Eftersom målet för denna förordning, nämligen att bekämpa avskogning och skogsförstörelse genom att minska konsumtionen i unionen, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av dess omfattning, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (86) Verksamhetsutövare, handlare och behöriga myndigheter bör ges en rimlig frist för att förbereda sig för att uppfylla kraven i denna förordning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### KAPITEL 1

#### ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

##### Artikel 1

#### Innehåll och tillämpningsområde

1. I denna förordning fastställs bestämmelser om utsläppande och tillhandahållande på unionsmarknaden samt export från unionen av relevanta produkter som förtecknas i bilaga I som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror, nämligen nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä, i syfte att

- a) minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, och på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen,

<sup>(17)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

<sup>(18)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

- b) minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald.
2. Med undantag för vad som föreskrivs i artikel 37.3 ska denna förordning inte tillämpas på relevanta produkter som förtecknas i bilaga 1 som producerats före det datum som anges i artikel 38.1.

#### Artikel 2

#### Definitioner

I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *relevanta råvaror*: nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi soja och trä.
2. *relevanta produkter*: produkter som förtecknas i bilaga 1 som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror.
3. *avskogning*: omvandling av skog till jordbruksanvändning, oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte.
4. *skog*: ett markområde som omfattar mer än 0,5 hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mer än 10 % av ytan, eller med träd som kan uppnå dessa tröskelvärden på platsen, utom mark som övervägande används i jordbruk eller som urban mark.
5. *jordbruksanvändning*: användning av mark för jordbruksändamål, inbegripet för jordbruksplanteringar, och uttagen jordbruksareal samt för uppfödning av boskap.
6. *jordbruksplantering*: mark med trädbestånd i jordbruksproduktionssystem, t.ex. fruktodlingar, oljepalplantager, olivlundar och skogsjordbrukssystem där grödor odlas under trädkärm; den omfattar alla planteringar av relevanta råvaror utom trä; jordbruksplanteringar omfattas inte av definitionen av skog.
7. *skogsförstörelse*: strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av
  - a) urskog eller naturligt föryngrad skog till skogsplantager eller till annan träd- och buskmark, eller
  - b) urskog till planterad skog.
8. *urskog*: naturligt föryngrad skog med inhemska träarter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig aktivitet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning.
9. *naturligt föryngrad skog*: skog som till övervägande del består av träd och som anlagts genom naturlig föryngring; det omfattar något av följande:
  - a) Skog för vilken det inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt föryngrad.,
  - b) Skog med en blandning av naturligt föryngrade inhemska träarter och planterade eller sådda träd, och där de naturligt föryngrade träden förväntas utgöra huvuddelen av virkesförrådet vid mognad.
  - c) Skottskog från träd som ursprungligen anlagts genom naturlig föryngring.
  - d) Naturligt föryngrade träd av introducerade arter.
10. *planterad skog*: skog som till övervägande del består av träd som anlagts genom plantering och/eller avsiktlig sådd, förutsatt att de planterade eller sådda träden förväntas utgöra mer än femtio procent av virkesförrådet vid mognad. Det omfattar även sticklingar från träd som ursprungligen planterats eller såts.
11. *skogsplantage*: planterad skog som brukas intensivt och som vid plantering och mogen skog uppfyller samtliga följande kriterier: en eller två arter, samma åldersklass och regelbundna avstånd.; den omfattar plantager med kort omloppstid för trä, fiber och energi, men inte skog som planterats som skydd eller för återställande av ekosystem samt inte heller skog som anlagts genom plantering eller sådd och som vid mogen skog liknar eller kommer att likna naturligt föryngrad skog.

12. *träd- och buskmark*: ett markområde som inte klassificeras som skog och som omfattar mer än 0,5 hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mellan 5 och 10 % av ytan, eller med träd som kan uppnå dessa tröskelvärden på platsen, eller med ett kombinerat täcke av snår, buskar och träd som täcker mer än 10 %, tomt mark som övervägande används i jordbruk eller som urban mark.
13. *avskogningsfri*:
  - a) de relevanta produkterna innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020, och
  - b) när det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av trä, att skogen har avverkat utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020.
14. *producerad*: som odlats, avverkats, eller erhållits från eller hållits på relevanta markområden, eller, när det gäller boskap, på anläggningar.
15. *verksamhetsutövare*: varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem.
16. *utsläppande på marknaden*: tillhandahållande för första gången av en relevant råvara eller relevant produkt på unionsmarknaden.
17. *handlare*: varje person i leveranskedjan som inte är verksamhetsutövare och som i samband med kommersiell verksamhet tillhandahåller relevanta produkter på marknaden.
18. *tillhandahållande på marknaden*: leverans av en relevant produkt för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.
19. *i samband med kommersiell verksamhet*: för bearbetningssyften, för distribution till kommersiella eller icke-kommersiella konsumenter eller för användning i verksamhetsutövarens eller handlarens egen affärsverksamhet.
20. *person*: en fysisk eller juridisk person eller en sammanslutning av personer som enligt unionsrätten eller nationell rätt tillerkänns rättskapacitet utan att vara juridisk person.
21. *person som är etablerad i unionen*:
  - a) för fysiska personer, varje person vars bosättningsort är belägen i unionen,
  - b) för juridiska personer och sammanslutningar av personer, varje person vars säte, huvudkontor eller ett fasta etableringsställe är beläget i unionen.
22. *ombud*: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i unionen och som, i enlighet med artikel 6, enligt skriftlig fullmakt från en verksamhetsutövare eller från en handlare har rätt att i dennes ställe utföra särskilda uppgifter som har samband med verksamhetsutövarens eller handlarens skyldigheter enligt denna förordning.
23. *ursprungsland*: land eller territorium som avses i artikel 60 i förordning (EU) nr 952/2013.
24. *produktionsland*: det land eller territorium där den relevanta råvaran eller den relevanta råvara som används i produktionen av, eller som ingår i, en relevant produkt producerades.
25. *produkter som inte uppfyller kraven*: relevanta produkter som inte uppfyller kraven i artikel 3.
26. *försumbar risk*: den risknivå som gäller för relevanta råvaror och relevanta produkter, om dessa råvaror eller produkter, på grundval av en fullständig bedömning av både produktspecifik och allmän information, och, vid behov, av tillämpningen av lämpliga riskreducerande åtgärder, inte ger anledning till farhågor om att de inte uppfyller kraven i artikel 3 a eller b.
27. *markområde*: ett stycke mark inom en enda fastighet, enligt lagstiftningen i produktionslandet, där förhållandena är tillräckligt homogena för att en övergripande bedömning ska kunna göras av den risk för avskogning och skogsförstörelse som är förknippad med de relevanta råvaror som produceras där.
28. *geolokalisering*: det geografiska läget för ett markområde som beskrivs med hjälp av koordinater för latitud och longitud motsvarande minst en latitud- och longitudpunkt med minst sex decimaler; för markområden på mer än fyra hektar som används för produktion av andra relevanta råvaror än nötkreatur, ska detta anges med hjälp av polygoner med ett tillräckligt antal latitud- och longitudpunkter för att ange varje markområdes omkrets.
29. *anläggning*: en lokal, byggnad eller, vid utedrif, miljö eller plats där boskap hålls, på tillfällig eller permanent basis.



30. *mikroföretag samt små och medelstora företag*: mikroföretag samt små och medelstora företag enligt definitionen i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU <sup>(19)</sup>.
31. *väl underbyggda synpunkter*: ett vederbörligen motiverat påstående som grundar sig på objektiv och verifierbar information om en sådan bristande efterlevnad av denna förordning som kan kräva att behöriga myndigheter ingriper.
32. *behöriga myndigheter*: myndigheter som utsetts enligt artikel 14.1.
33. *tullmyndigheter*: tullmyndigheter enligt definitionen i artikel 5.1 i förordning (EU) nr 952/2013.
34. *tullområde*: område enligt definitionen i artikel 4 i förordning (EU) nr 952/2013.
35. *tredjeländ*: ett land eller territorium utanför unionens tullområde.
36. *övergång till fri omsättning*: det förfarande som anges i artikel 201 i förordning (EU) nr 952/2013.
37. *export*: det förfarande som anges i artikel 269 i förordning (EU) nr 952/2013.
38. *relevanta produkter som förs in på marknaden*: sådana relevanta produkter från tredjeländer som hänförs till tullförfarandet för övergång till fri omsättning som är avsedda att släppas ut på unionsmarknaden och inte är avsedda för privat användning eller konsumtion inom unionens tullområde.
39. *relevanta produkter som förs ut ur marknaden*: relevanta produkter som hänförs till tullförfarandet export.
40. *relevant lagstiftning i produktionslandet*: de lagar som är tillämpliga i produktionslandet när det gäller produktionsområdets rättsliga status i fråga om
  - a) markrättigheter,
  - b) miljöskydd,
  - c) skogsrelaterade regler om bland annat skogsbruk och bevarande av den biologiska mångfalden, när dessa är direkt relaterade till avverkning av virkesråvara,
  - d) tredje parts rättigheter,
  - e) arbetstagares rättigheter,
  - f) mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt,
  - g) principen om fritt, på förhand inhämtat och välinformerat samtycke, inbegripet som avses i FN:s deklaration om urfolks rättigheter,
  - h) skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser.

#### Artikel 3

#### Förbud

Relevanta råvaror och relevanta produkter får inte släppas ut, eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras om inte samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) De är avskogningsfria.
- b) De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- c) De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

#### KAPITEL 2

#### VERKSAMHETSUTÖVARES OCH HANDLARES SKYLDIGHETER

#### Artikel 4

#### Verksamhetsutövarnas skyldigheter

1. Verksamhetsutövare ska visa tillbörlig aktsamhet i enlighet med artikel 8 innan de släpper ut relevanta produkter på marknaden, eller exporteras dem, för att visa att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3.

<sup>(19)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG (EUT L 182, 29.6.2013, s. 19).

2. Verksamhetsutövare får inte släppa ut relevanta produkter på marknaden eller exportera dem utan att först ha lämnat in en förklaring om tillbörlig aktsamhet. Verksamhetsutövare som visat tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8 och konstaterar att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3 ska, innan de släpper ut de relevanta produkterna på marknaden eller exporterar dem, göra en förklaring om tillbörlig aktsamhet tillgänglig för de behöriga myndigheterna via det informationssystem som avses i artikel 33. En sådan elektroniskt tillgänglig och överförbar förklaring om tillbörlig aktsamhet ska innehålla den information som anges i bilaga II för de relevanta produkterna och en förklaring från verksamhetsutövaren att verksamhetsutövaren utövat tillbörlig aktsamhet och att ingen eller endast en försumbar risk konstaterats.

3. Genom att göra förklaringen om tillbörlig aktsamhet tillgänglig för behöriga myndigheter ska verksamhetsutövaren ta ansvar för att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3. Verksamhetsutövaren ska bevara dokumentation om förklaringar om tillbörlig aktsamhet i fem år från det att förklaringen lämnats in via det informationssystem som avses i artikel 33.

4. Verksamhetsutövare får inte släppa ut relevanta produkter på marknaden eller exportera dem om en eller flera av följande omständigheter råder:

- a) De relevanta produkterna uppfyller inte kraven.
- b) Förfarandet för tillbörlig aktsamhet har påvisat en icke försumbar risk för att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven.
- c) Verksamhetsutövaren kunde inte uppfylla de skyldigheter som avses i punkterna 1 och 2.

5. Verksamhetsutövare som erhåller eller får kännedom om relevant ny information, inbegripet väl underbyggda synpunkter, som tyder på att en relevant produkt som de har släppt ut på marknaden eventuellt inte uppfyller kraven i denna förordning ska omedelbart informera de behöriga myndigheterna i de medlemsstater där de släppt ut den relevanta produkten på marknaden samt de handlare som de levererade den relevanta produkten till. Vid export ska verksamhetsutövaren informera den behöriga myndigheten i den medlemsstat som är produktionsland.

6. Verksamhetsutövare ska erbjuda behöriga myndigheter allt bistånd som krävs för att underlätta genomförandet av de kontroller som avses i artikel 18, framför allt tillträde till lokaler och tillgängliggörande av handlingar och register.

7. Verksamhetsutövare ska, till verksamhetsutövare och handlare längre ned i leveranskedjan för de relevanta produkter som de har släppt ut på marknaden eller exporterat, lämna all information som krävs för att visa att tillbörlig aktsamhet har utövats och att ingen eller endast en försumbar risk konstaterats, inbegripet referensnumren för de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som rör dessa produkter.

8. Genom undantag från punkt 1 i den här artikeln ska verksamhetsutövare som är små och medelstora företag (*små och medelstora verksamhetsutövare*) vara undantagna från skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet för relevanta produkter som ingår i eller har producerats med användning av de relevanta produkter som redan har varit föremål för tillbörlig aktsamhet i enlighet med punkt 1 i den här artikeln och för vilken en förklaring om tillbörlig aktsamhet redan har lämnats in i enlighet med artikel 33. I sådana fall ska små och medelstora verksamhetsutövare på begäran lämna referensnumret för förklaringen om tillbörlig aktsamhet till de behöriga myndigheterna. För delar av relevanta produkter som inte har varit föremål för tillbörlig aktsamhet ska små och medelstora verksamhetsutövare visa tillbörlig aktsamhet i enlighet med punkt 1 i den här artikeln.

9. Verksamhetsutövare som inte är små och medelstora företag får hänvisa till förklaringar om tillbörlig aktsamhet som redan har lämnats in i enlighet med artikel 33 först efter att ha förvässat sig om att tillbörlig aktsamhet avseende de relevanta produkter som ingår i eller har producerats med användning av de relevanta produkterna har visats i enlighet med punkt 1 i den här artikeln. De ska inkludera referensnumren för sådana förklaringar om tillbörlig aktsamhet som redan har lämnats in i enlighet med artikel 33 i de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som de lämnar in enligt punkt 2 i den här artikeln. För delar av relevanta produkter som inte har varit föremål för tillbörlig aktsamhet ska verksamhetsutövare som inte är små och medelstora företag visa tillbörlig aktsamhet i enlighet med punkt 1 i den här artikeln.

10. Verksamhetsutövare som hänvisar till en förklaring om tillbörlig aktsamhet som redan har lämnats in i enlighet med artikel 33 ska behålla ansvaret för att den relevanta produkten uppfyller kraven i artikel 3, inbegripet att ingen eller endast en försumbar risk har konstaterats, innan de släpper ut sådana relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem.

#### Artikel 5

##### Handlares skyldigheter

1. Handlare som inte är små och medelstora företag ska anses vara verksamhetsutövare som inte är små och medelstora företag och ska omfattas av skyldigheterna och bestämmelserna i artiklarna 3, 4, 6, 8–13, 16.8–16.11 och 18 när det gäller de relevanta råvaror och relevanta produkter som de tillhandahåller på marknaden.

2. Handlare som är små eller medelstora företag får endast tillhandahålla relevanta produkter på marknaden om de har den information som krävs enligt punkt 3.
3. Handlare som är små eller medelstora företag ska samla in och bevara följande information om de relevanta produkter som de avser att tillhandahålla på marknaden:
  - a) Namn, registrerat handelsnamn eller registrerat varumärke, postadress, e-postadress och, i förekommande fall, en webbadress för de verksamhetsutövare eller handlare som har levererat de relevanta produkterna till dem, samt referensnumren för de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som rör dessa produkter.
  - b) Namn, registrerat handelsnamn eller registrerat varumärke, postadress, e-postadress och, i förekommande fall, en webbadress för de verksamhetsutövare eller handlare som de har levererat de relevanta produkterna till.
4. Handlare som är små eller medelstora företag ska bevara den information som avses i punkt 3 i minst fem år från och med datumet för tillhandahållande på marknaden och ska på begäran lämna informationen till de behöriga myndigheterna.
5. Handlare som är små eller medelstora företag och som erhåller eller får kännedom om relevant ny information, inbegripet väl underbyggda synpunkter, som tyder på att en relevant produkt som de har tillhandahållit på marknaden eventuellt inte uppfyller kraven i denna förordning ska omedelbart informera de behöriga myndigheterna i de medlemsstater där de gjort den relevanta produkten tillgänglig på marknaden samt de handlare som de har levererat den relevanta produkten till.
6. Handlare, oavsett om de är små och medelstora företag eller inte, ska erbjuda de behöriga myndigheterna all bistånd som krävs för att underlätta genomförandet av de kontroller som avses i artiklarna 18 och 19, inbegripet tillträde till lokaler och tillgängliggörande av handlingar och register.

#### Artikel 6

##### Ombud

1. En verksamhetsutövare eller handlare får ge ett ombud i uppdrag att på dennes vägnar lämna in förklaringen om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4.2. I sådana fall förblir verksamhetsutövaren eller handlaren ansvarig för att den relevanta produkten uppfyller kraven i artikel 3.
2. Ombudet ska på begäran lämna en kopia av fullmakten på ett av de officiella språken i unionen till de behöriga myndigheterna och en kopia på ett av de officiella språken i den medlemsstat där förklaringen om tillbörlig aktsamhet handhas eller, om detta inte är möjligt, på engelska.
3. En verksamhetsutövare som är en fysisk person eller ett mikroföretag får bemyndiga nästa verksamhetsutövare eller handlare längre ned i leveranskedjan, som inte är en fysisk person eller ett mikroföretag, att agera som ombud. En sådan nästa verksamhetsutövare eller handlare längre ned i leveranskedjan får inte släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem, utan att lämna in förklaringen om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4.2 på den verksamhetsutövarens vägnar. I sådana fall ska den verksamhetsutövare som är en fysisk person eller ett mikroföretag behålla ansvaret för att den relevanta produkten uppfyller kraven i artikel 3 och ska till den nästa verksamhetsutövaren eller handlaren längre ned i leveranskedjan lämna all information som krävs för att bekräfta att tillbörlig aktsamhet har utövats och att ingen eller endast försumbar risk har konstaterats.

#### Artikel 7

##### Utsläppande på marknaden när verksamhetsutövaren är etablerad i tredjeland

Om en fysisk eller juridisk person som är etablerad utanför unionen släpper ut relevanta produkter på marknaden, ska den första fysiska eller juridiska person som är etablerad i unionen och som tillhandahåller sådana relevanta produkter på marknaden anses vara verksamhetsutövare enligt denna förordning.

#### Artikel 8

##### Tillbörlig aktsamhet

1. Innan de relevanta produkterna släpps ut på marknaden, eller innan de exporteras, ska verksamhetsutövare visa tillbörlig aktsamhet i fråga om samtliga relevanta produkter som levererats av varje leverantör.
2. Med tillbörlig aktsamhet avses följande:
  - a) Att den information, de uppgifter och de handlingar som krävs för att uppfylla kraven i artikel 9 samlas in.
  - b) Att riskbedömningsåtgärder enligt artikel 10 vidtas.

- c) Att riskreduceringsåtgärder enligt artikel 11 vidtas.

#### Artikel 9

##### Informationskrav

1. Verksamhetsutövare ska samla in information, handlingar och uppgifter som visar att de relevanta produkterna uppfyller kraven i artikel 3. I detta syfte ska verksamhetsutövare samla in, organisera och i fem år från och med datumet för utsläppande på marknaden eller för exporten av de relevanta produkterna bevara följande information, åtföljd av bevisning, om varje relevant produkt:

- a) En beskrivning, inklusive handelsnamn och typ av relevant produkt samt, när det gäller relevanta produkter som innehåller eller har producerats med användning av trä, artens gängse benämning och dess fullständiga vetenskapliga namn. Produktbeskrivningen ska innehålla en förteckning över de relevanta råvaror eller relevanta produkter som ingår i eller används för att tillverka dessa produkter.
- b) Kvantiteten av de relevanta produkterna; för relevanta produkter som förs in eller ut ur marknaden ska kvantiteten uttryckas i kilogram nettovikt och, i tillämpliga fall, i den extra mängdenhet som anges i bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87<sup>(20)</sup> mot den angivna koden i det harmoniserade systemet, eller i alla andra fall, ska kvantiteten uttryckas i nettovikt, eller i tillämpliga fall, nettovolym eller antal enheter. En extra mängdenhet är tillämplig när den definieras på ett konsekvent sätt för alla underrubriker i den kod i det harmoniserade systemet som anges i förklaringen om tillbörlig aktsamhet.
- c) Produktionsland och, i förekommande fall, delar därav.
- d) Geolokalisering för alla markområden där de relevanta råvaror som den relevanta produkten innehåller eller med vilka den har framställts producerades, samt produktionsdatum eller produktionsstidsrymd. Om en relevant produkt innehåller eller har framställts med relevanta råvaror som har producerats på olika markområden ska geolokaliseringen för alla olika markområden ingå. All avskogning eller skogsförstörelse på markområdena i fråga ska automatiskt medföra att alla relevanta råvaror och relevanta produkter från dessa markområden inte längre får släppas ut, eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras. När det gäller relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av nötkreatur, och när det gäller sådana relevanta produkter som har utfodrats med relevanta produkter, ska geolokaliseringen avse samtliga anläggningar där nötkreaturen har hållits. När det gäller alla andra produkter i bilaga I ska geolokaliseringen avse markområdena.
- e) Namn, adress och e-postadress till alla företag eller personer från vilka de har tagit emot leveranser av de relevanta produkterna.
- f) Namn, adress och e-postadress till alla företag, verksamhetsutövare eller handlare som de relevanta produkterna har levererats till.
- g) Tillräckligt entydig och verifierbar information om att de relevanta produkterna är avskogningsfria.
- h) Tillräckligt entydig och verifierbar information om att relevanta råvaror har producerats i enlighet med den relevanta lagstiftningen i produktionslandet, inbegripet överenskommelser som ger rätt att använda respektive område för produktion av den relevanta råvaran.

2. Verksamhetsutövaren ska på begäran göra den information, de handlingar och de uppgifter som samlats in enligt denna artikel tillgängliga för de behöriga myndigheterna.

#### Artikel 10

##### Riskbedömning

1. Verksamhetsutövare ska verifiera och analysera den information som samlats in i enlighet med artikel 9 och all annan relevant dokumentation. På grundval av den informationen och dokumentationen ska verksamhetsutövarna göra en riskbedömning för att fastställa om det finns en risk för att de relevanta produkter som är avsedda att släppas ut på marknaden eller exporteras inte uppfyller kraven. Verksamhetsutövare får inte släppa ut de relevanta produkterna på marknaden eller exportera dem om inte riskbedömningen påvisar att det inte finns någon eller endast en försumbar risk för att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven.

<sup>(20)</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, 7.9.1987, s. 1).

2. Vid riskbedömningen ska hänsyn särskilt tas till följande kriterier:
- Tilldelningen av risk till det berörda produktionslandet eller delar därav i enlighet med artikel 29.
  - Förekomsten av skog i produktionslandet eller delar därav.
  - Förekomsten av urfolk i produktionslandet eller delar därav.
  - Samråd och samarbete i god tro med urfolk i produktionslandet eller delar därav.
  - Förekomsten av vederbörligen motiverade påståenden från urfolk, som grundar sig på objektiv och verifierbar information, om användningen av eller äganderätten till det område som används för att producera den relevanta råvaran.
  - Den allmänna förekomsten av avskogning eller skogsförstörelse i produktionslandet eller delar därav.
  - Källan, tillförlitligheten och giltigheten samt länkar till annan tillgänglig dokumentation av den information som avses i artikel 9.1.
  - Farhågor gällande produktions- och ursprungslandet, eller delar av dessa på grund av exempelvis korruptionsnivån, den allmänna förekomsten av dokumentations- och uppgiftsförfalskning, bristande brottsbekämpning, kränkningar av internationella mänskliga rättigheter, väpnad konflikt eller förekomst av sanktioner som införts av FN:s säkerhetsråd eller Europeiska unionens råd.
  - Den relevanta leveranskedjans komplexitet och förädlingsstadiet för de relevanta produkterna, särskilt svårigheter att koppla relevanta produkter till det markområde där de relevanta råvarorna har producerats.
  - Risken för kringgående av denna förordning eller blandning med relevanta produkter som är av okänt ursprung eller har producerats i områden där avskogning eller skogsförstörelse har ägt rum eller fortfarande äger rum.
  - Slutsatser från möten i kommissionens expertgrupper till stöd för genomförandet av denna förordning, som offentliggörs i kommissionens register över expertgrupper.
  - Väl underbyggda synpunkter som lämnats in enligt artikel 31, och information om verksamhetsutövares eller handlares tidigare bristande efterlevnad av denna förordning i den relevanta leveranskedjan.
  - Information som skulle kunna tyda på att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven.
  - Kompletterande information om efterlevnaden av denna förordning. Det kan röra sig om information från certifieringssystem eller andra system som kontrollerats av tredje part, inbegripet frivilliga system som erkänts av kommissionen enligt artikel 30.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001<sup>(21)</sup>, förutsatt att informationen uppfyller kraven i artikel 9 i denna förordning.
3. Träprodukter som omfattas av förordning (EG) nr 2173/2005 och av en giltig Flegtlicens från ett fungerande licenssystem ska anses uppfylla kraven i artikel 3 b i den här förordningen.
4. Verksamhetsutövare ska dokumentera, och se över, riskbedömningarna minst en gång om året och på begäran göra dem tillgängliga för de behöriga myndigheterna. Verksamhetsutövare ska kunna visa hur den insamlade informationen har kontrollerats mot de riskbedömningskriterier som anges i punkt 2 och hur de har fastställt risknivån.

#### Artikel 11

#### Riskreducering

1. Utom i de fall då en riskbedömning som utförts i enlighet med artikel 10 har påvisat att det inte finns någon eller endast en försumbar risk för att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven, ska verksamhetsutövaren innan de relevanta produkterna släpps ut på marknaden eller exporteras, anta sådana riskreducerande förfaranden och åtgärder som är tillräckliga för att undanröja risken eller uppnå endast en försumbar risk. Sådana procedurer och åtgärder får inkludera något av följande:
- Krav på ytterligare information, data eller handlingar.

<sup>(21)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 21.12.2018, s. 82).

- b) Oberoende undersökningar eller revisioner.
- c) Andra åtgärder som avser informationskraven i artikel 9.

Sådana förfaranden och åtgärder kan även inbegripa stöd till den verksamhetsutövarens leverantörers, särskilt småbrukares, efterlevnad av denna förordning genom kapacitetsuppbyggnad och investeringar.

2. Verksamhetsutövare ska ha infört lämpliga och proportionella riktlinjer, kontroller och förfaranden för att på ett effektivt sätt minska och hantera riskerna för att relevanta produkter inte uppfyller kraven. Dessa riktlinjer, kontroller och förfaranden ska omfatta följande:

- a) Rutiner för modellriskhantering, rapportering, dokumentation, intern kontroll och efterlevnadskontroll, inbegripet utnämning av en regelefterlevnadsansvarig på ledningsnivå för verksamhetsutövare som inte är små och medelstora företag.
- b) En oberoende granskningsfunktion för att granska de interna riktlinjer, kontroller och förfaranden som avses i led a för alla verksamhetsutövare som inte är små och medelstora företag.

3. Besluten om riskreducerande förfaranden och åtgärder ska dokumenteras, ses över minst en gång om året och på begäran göras tillgängliga för de behöriga myndigheterna. Verksamhetsutövare ska kunna visa hur beslut om riskreducerande förfaranden och åtgärder fattades.

#### Artikel 12

##### Upprättande och underhåll av system för tillbörlig aktsamhet, rapportering och dokumentation

1. För att kunna visa tillbörlig aktsamhet i enlighet med artikel 8 ska verksamhetsutövare inrätta och uppdatera förfaranden och åtgärder som säkerställer att de relevanta produkter som de släpper ut på marknaden eller exporterar uppfyller kraven i artikel 3 (*system för tillbörlig aktsamhet*).

2. Verksamhetsutövare ska se över systemet för tillbörlig aktsamhet minst en gång om året. Om verksamhetsutövare får kännedom om nya omständigheter som kan påverka systemet för tillbörlig aktsamhet, ska de uppdatera systemet för tillbörlig aktsamhet för att beakta dessa nya omständigheter. Verksamhetsutövare ska bevara dokumentation om uppdateringar i systemet för tillbörlig aktsamhet i fem år.

3. Verksamhetsutövare som inte omfattas av kategorierna små och medelstora företag, inklusive mikroföretag eller fysiska personer ska varje år offentligt rapportera om sitt system för tillbörlig aktsamhet och om de åtgärder de vidtagit för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 8 med så bred spridning som möjligt, bland annat via internet. Verksamhetsutövare som även omfattas av andra unionsrättsakter med krav på tillbörlig aktsamhet i värdekedjan kan uppfylla sina rapporteringsskyldigheter enligt denna punkt genom att inkludera den information som krävs i sin rapportering enligt de andra unionsrättsakterna.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av unionens dataskyddslagstiftning ska den rapportering som avses i punkt 3, innehålla följande information rörande relevanta råvaror och relevanta produkter:

- a) En sammanfattning av den information som avses i artikel 9.1 a, b och c.
  - b) Slutsatserna av riskbedömningen enligt artikel 10 och de åtgärder som vidtagits enligt artikel 11 samt en beskrivning av den information och de styrkande underlag som erhållits och använts för att bedöma risken.
  - c) I tillämpliga fall, en beskrivning av processen för samråd med urfolk, localsamhällen och andra innehavare av hävdvunnen markbesittningsrätt eller civilsamhällesorganisationer som finns på produktionsområdet för de relevanta råvarorna och de relevanta produkterna.
5. Verksamhetsutövare ska under minst fem år bevara all dokumentation om tillbörlig aktsamhet, exempelvis alla register, åtgärder och förfaranden enligt artikel 8. De ska på begäran ge de behöriga myndigheterna tillgång till den dokumentationen.

*Artikel 13***Förenklade krav på tillbörlig aktsamhet**

1. Verksamhetsutövare som släpper ut relevanta produkter på marknaden eller exporterar dem behöver inte fullgöra de skyldigheter som anges i artiklarna 10 och 11 om de, efter att ha gjort en bedömning av den relevanta leveranskedjans komplexitet och risken för kringgående av denna förordning eller risken för blandning med relevanta produkter av okänt ursprung eller med ursprung i högriskländer eller normalriskländer eller delar därav, har förvisat sig om att alla relevanta råvaror och relevanta produkter har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg i enlighet med artikel 29. I sådana fall ska verksamhetsutövaren på begäran ge den behöriga myndigheten tillgång till relevant dokumentation som visar att det finns en försumbar risk för kringgående av denna förordning eller för blandning med produkter av okänt ursprung eller med ursprung i högriskländer eller normalriskländer eller delar därav.
2. Utan hinder av vad som sägs i punkt 1 i denna artikel, ska en verksamhetsutövare - om denne, bland annat genom den bedömning som utförs enligt punkt 1 i denna artikel, inbegripet när det gäller väl underbyggda synpunkter som lämnats in enligt artikel 31, erhåller eller får kännedom om relevant information som skulle kunna tyda på att de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i denna förordning eller att denna förordning kringgås - fullgöra alla skyldigheter enligt artiklarna 10 och 11 och ska omedelbart vidarebefordra all relevant information till den behöriga myndigheten.
3. Om en behörig myndighet får kännedom om information som tyder på en risk för ett kringgående av denna förordning, inbegripet fall där relevanta råvaror eller relevanta produkter tillverkas i ett normalriskland eller i ett högriskland eller en del därav och därefter bearbetas i ett lågriskland eller en del därav där de släpps ut på eller förs ut ur marknaden, ska den behöriga myndigheten vidta omedelbara åtgärder i enlighet med artikel 17.1 och vid behov vidta interimistiska åtgärder i enlighet med artikel 23.

## KAPITEL 3

**SKYLDIGHETER FÖR MEDLEMSSTATENA OCH DERAS BEHÖRIGA MYNDIGHETER***Artikel 14***Behöriga myndigheter**

1. Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ansvarar för att fullgöra skyldigheterna enligt denna förordning.
2. Senast den 30 december 2023 ska medlemsstaterna informera kommissionen om namnen på, samt adresserna och kontaktuppgifterna till, de behöriga myndigheter som avses i punkt 1. Medlemsstaterna ska utan onödigt dröjsmål underrätta kommissionen om dessa uppgifter ändras.
3. Kommissionen ska utan onödigt dröjsmål göra förteckningen över behöriga myndigheter allmänt tillgänglig på sin webbplats. Kommissionen ska regelbundet uppdatera förteckningen på grundval av uppdateringar från medlemsstaterna.
4. Medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga myndigheterna har tillräckliga befogenheter och resurser samt tillräckligt funktionellt oberoende för att fullgöra de skyldigheter som anges i detta kapitel.

*Artikel 15***Tekniskt stöd, vägledning samt informationsutbyte**

1. Utan att det påverkar verksamhetsutövares skyldighet att visa tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8 får medlemsstaterna ge verksamhetsutövare tekniskt och annat stöd samt vägledning. Kommissionen får också, i samarbete med medlemsstaterna, vid behov ge vägledning till verksamhetsutövare och behöriga myndigheter. Det tekniska och andra stödet samt vägledningen ska ta hänsyn till situationen för små och medelstora företag, inklusive mikroföretag och fysiska personer, för att underlätta efterlevnaden av denna förordning, inbegripet vad gäller omvandling av data från relevanta system för att identifiera geolokaliseringen med avseende på det informationssystem som inrättas enligt artikel 33. Den ska även ta hänsyn till relevant befintlig och framtida unionsrättsakter som innehåller skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet.
2. Medlemsstaterna ska underlätta utbyte och spridning av relevant information och av bästa praxis vad gäller genomförandet av denna förordning, framför allt i syfte att hjälpa verksamhetsutövare med riskbedömningen enligt artikel 10.
3. De behöriga myndigheterna och kommissionen ska kontinuerligt övervaka och utbyta information om alla betydande förändringar i handelsmönstret för relevanta produkter som kan leda till att denna förordning kringgås.

4. Bistånd ska ges på ett sätt som inte äventyrar behöriga myndigheters oberoende, rättsliga skyldigheter eller ansvar vid verkställandet av denna förordning.

5. Kommissionen får underlätta ett harmoniserat genomförande av denna förordning genom att utfärda relevanta riktlinjer och genom att verka för att informationsutbyte, samordning och samarbete sker i tillräcklig omfattning mellan behöriga myndigheter, mellan behöriga myndigheter och tullmyndigheter samt mellan behöriga myndigheter och kommissionen.

#### Artikel 16

#### Skyldighet att utföra kontroller

1. De behöriga myndigheterna ska utföra kontroller inom sitt territorium för att fastställa om verksamhetsutövare och handlare som är etablerade i unionen efterlever denna förordning. De behöriga myndigheterna ska utföra kontroller inom sitt territorium för att fastställa huruvida de relevanta produkter som verksamhetsutövaren eller handlaren har släppt ut eller avser att släppa ut på marknaden, har tillhandahållit eller avser att tillhandahålla på marknaden eller har exporterat eller avser att exportera uppfyller kraven i denna förordning.

2. De kontroller som avses i punkt 1 i denna artikel ska utföras i enlighet med artiklarna 18 och 19.

3. De behöriga myndigheterna ska använda en riskbaserad metod för att fastställa vilka kontroller som ska utföras. Riskkriterierna ska fastställas på grundval av en analys av risken för bristande efterlevnad av denna förordning, med särskilt beaktande av de relevanta råvarorna, leveranskedjornas komplexitet och längd, inbegripet huruvida de omfattar blandning av relevanta produkter, och bearbetningsstadiet för den relevanta produkten, huruvida de berörda markområdena gränsar till skogar, tilldelningen av risk till länder eller delar därav i enlighet med artikel 29, inbegripet särskilt beaktande av situationen i länder eller delar därav som klassificerats som hög risk, verksamhetsutövares eller handlars tidigare bristande efterlevnad av denna förordning, risken för kringgående och all annan relevant information. Riskanalysen ska bygga på den information som avses i artiklarna 9 och 10 och får bygga på informationen i det informationssystem som avses i artikel 33 och får stödjas av andra relevanta källor såsom övervakningsdata, riskprofiler från internationella organisationer, väl underbyggda synpunkter som lämnats in enligt artikel 31 eller slutsatser från kommissionens expertgruppsmöten.

4. Kommissionen ska vid behov fastställa och regelbundet se över och uppdatera vägledande riskkriterier på unionsnivå, i enlighet med punkt 3, och informera behöriga myndigheter om dessa.

5. För att utföra de kontroller som avses i punkt 1 ska de behöriga myndigheterna upprätta årliga planer som åtminstone innehåller följande:

a) Nationella riskkriterier som fastställts i enlighet med punkt 3, för fastställande av vilka kontroller som är nödvändiga; vilka bygger på eventuella vägledande riskkriterier på unionsnivå som kommissionen fastställer i enlighet med punkt 4 och systematiskt inbegripa riskkriterier för länder eller delar därav som klassificerats som hög risk.

b) Urvalet av verksamhetsutövare och handlare som ska kontrolleras; det urvalet ska grundas på de nationella riskkriterier som avses i led a, bland annat med hjälp av informationen i det informationssystem som avses i artikel 33 och elektronisk databehandlingsteknik; för varje verksamhetsutövare eller handlare som ska kontrolleras får behöriga myndigheter ange särskilda förklaringar om tillbörlig aktsamhet som ska kontrolleras.

6. Behöriga myndigheters årliga översyn av planerna ska systematiskt bygga på kontrollresultaten och erfarenheterna från genomförandet av de planer som avses i punkt 5, i syfte att förbättra deras effektivitet.

7. Behöriga myndigheter ska informera andra behöriga myndigheter och kommissionen om sina kontrollplaner och om uppdateringar av dessa. Behöriga myndigheter ska utbyta information om och samordna utvecklingen och tillämpningen av de riskkriterier som avses i punkt 5 med behöriga myndigheter i andra medlemsstater och med kommissionen, i syfte att göra verkställandet av denna förordning mer ändamålsenligt.

8. Varje medlemsstat ska säkerställa att de årliga kontroller som utförs av dess behöriga myndigheter enligt punkt 1 i denna artikel omfattar minst 3 % av de verksamhetsutövare som släpper ut eller tillhandahåller på marknaden eller exporterar relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av relevanta råvaror som har producerats i produktionsländer eller delar därav som har klassificerats som normal risk i enlighet med artikel 29.



9. Varje medlemsstat ska säkerställa att de årliga kontroller som utförs av dess behöriga myndigheter enligt punkt 1 i denna artikel omfattar minst 9 % av de verksamhetsutövare som släpper ut eller tillhandahåller på marknaden eller exporterar relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av relevanta råvaror samt 9 % av kvantiteten av var och en av de relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av relevanta råvaror som har producerats i länder eller delar därav som klassificerats som hög risk i enlighet med artikel 29.

10. Varje medlemsstat ska säkerställa att de årliga kontroller som utförs av dess behöriga myndigheter enligt punkt 1 i denna artikel omfattar minst 1 % av de verksamhetsutövare som släpper ut eller tillhandahåller på marknaden eller exporterar relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av relevanta råvaror som har producerats i länder eller delar därav som klassificerats som låg risk i enlighet med artikel 29.

11. De kvantifierade målen för de kontroller som ska utföras av behöriga myndigheter ska uppfyllas separat för var och en av de relevanta råvarorna. De kvantifierade målen ska beräknas på grundval av det totala antalet verksamhetsutövare som under det föregående året släppte ut eller tillhandahöll på marknaden eller exporterade relevanta produkter, och på grundval av kvantitet i tillämpliga fall. Verksamhetsutövare ska anses ha kontrollerats om den behöriga myndigheten har kontrollerat de uppgifter som avses i artikel 18.1 a och b.

12. Utan att det påverkar de förhandsplanerade kontrollerna enligt punkt 5 i denna artikel ska behöriga myndigheter utföra sådana kontroller som avses i punkt 1 i denna artikel om de erhåller eller får kännedom om relevant information, inklusive sådan som utgår från tredje parts väl underbyggda synpunkter enligt artikel 31, om att denna förordning eventuellt inte efterlevs.

13. Kontrollerna ska utföras utan förvarning till verksamhetsutövaren eller handlaren, utom i de fall då verksamhetsutövaren eller handlaren behöver underrättas för att kontrollerna ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

14. De behöriga myndigheterna ska bevara dokumentation om kontrollerna och särskilt ange deras art och resultat samt vilka åtgärder som vidtagits vid bristande efterlevnad. Dokumentation om alla kontroller ska sparas i minst tio år.

15. Register över kontroller som utförs enligt denna förordning och rapporter om deras resultat ska utgöra miljöinformation i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG<sup>(2)</sup> och göras tillgängliga på begäran.

#### Artikel 17

#### Relevanta produkter som kräver omedelbara åtgärder

1. Behöriga myndigheter ska fastställa om det finns situationer där relevanta produkter utgör en så stor risk för bristande efterlevnad av artikel 3 att det krävs omedelbara åtgärder av behöriga myndigheter innan dessa relevanta produkter släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras. Behöriga myndigheter ska registrera sådana situationer i det informationssystem som avses i artikel 33.

2. När behöriga myndigheter fastställer att situationer som avses i punkt 1 i denna artikel föreligger, inbegripet när en verksamhetsutövare lämnar in en förklaring om tillbörlig aktsamhet för de relevanta produkterna, ska det informationssystem som avses i artikel 33 identifiera den höga risken för bristande efterlevnad av artikel 3 och informera behöriga myndigheter, vilka

a) omedelbart ska vidta interimistiska åtgärder enligt artikel 23 för att tillfälligt stoppa utsläppandet eller tillhandahållandet av dessa relevanta produkter på marknaden, eller,

b) så snart det elektroniska gränssnitt som avses i artikel 28.1 införts, om det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden, ska begära att tullmyndigheterna tillfälligt stoppar övergången till fri omsättning eller exporten av dessa relevanta produkter enligt artikel 26.7.

3. Det tillfälliga stopp som avses i punkt 2 i denna artikel ska upphöra inom tre arbetsdagar, eller inom 72 timmar i fråga om lättförärliga relevanta produkter, räknat från den tidpunkt då den höga risken för bristande efterlevnad identifieras i det informationssystem som avses i artikel 33. Om de behöriga myndigheterna, på grundval av resultaten av de kontroller som utförts inom den perioden, konstaterar att de behöver mer tid för att fastställa om de berörda produkterna uppfyller kraven i artikel 3, ska de förlänga perioden för det tillfälliga stoppet med ytterligare tre arbetsdagar genom ytterligare interimistiska åtgärder enligt artikel 23 eller, när det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden, genom att anmäla till tullmyndigheterna att det tillfälliga stoppet enligt artikel 26.7 behöver bibehållas.

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 14.2.2003, s. 26).

*Artikel 18***Kontroller av verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag**

1. Kontrollerna av verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag ska omfatta följande:
  - a) Granskning av deras system för tillbörlig aktsamhet, inklusive riskbedömning och riskreducerande förfaranden, och av sådana handlingar och register som styrker att systemet för tillbörlig aktsamhet fungerar väl.
  - b) Granskning av sådana handlingar och register som visar att en viss relevant produkt som verksamhetsutövare har släppt ut eller avser att släppa ut på marknaden eller avser att exportera eller att handlare som inte är små och medelstora företag har gjort tillgänglig eller avser att göra tillgänglig uppfyller kraven i denna förordning, inbegripet i förekommande fall genom riskreducerande åtgärder, samt granskning av relevanta förklaringar om tillbörlig aktsamhet.
2. Kontrollerna av verksamhetsutövare och handlare som inte är små och medelstora företag får även, om det är lämpligt, särskilt om de granskningar som avses i punkt 1 har gett upphov till frågor omfatta:
  - a) Granskning på plats av relevanta råvaror eller av relevanta produkter i syfte att kontrollera om de överensstämmer med de handlingar som använts för att visa tillbörlig aktsamhet.
  - b) Granskning av korrigerande åtgärder som vidtagits enligt artikel 24.
  - c) Sådana tekniska och vetenskapliga metoder som är lämpliga för att fastställa arten eller exakt var den relevanta råvaran eller relevanta produkten producerats, bland annat anatomisk eller kemisk analys eller DNA-analys.
  - d) Sådana tekniska och vetenskapliga metoder som är lämpliga för att avgöra om de relevanta produkterna är avskogningsfria, inbegripet jordobservationsdata från exempelvis Copernicusprogrammet och dess verktyg eller från andra offentligt eller privat tillgängliga relevanta källor.
  - e) Stickprovskontroller, inbegripet granskningar på fältet, vid behov även i tredjeländer, förutsatt att dessa tredjeländer ger sitt samtycke, genom samarbete med de administrativa myndigheterna i dessa tredjeländer.

*Artikel 19***Kontroller av handlare som är små och medelstora företag**

1. Kontrollerna av handlare som är små och medelstora företag ska omfatta granskning av handlingar och register som styrker att kraven i artikel 5.2, 5.3 och 5.4 uppfylls.
2. Kontrollerna av handlare som är små och medelstora företag får även vid behov, särskilt om de granskningar som avses i punkt 1 har gett upphov till frågor, omfatta stickprov, inbegripet granskningar på fältet.

*Artikel 20***Kostnadsersättning för behöriga myndigheter**

1. Medlemsstaterna får ge sina behöriga myndigheter rätt att från verksamhetsutövare eller handlare återkräva alla kostnader för sin verksamhet vid fall av bristande efterlevnad.
2. De kostnader som avses i punkt 1 får omfatta kostnader för att utföra provning, för lagring och avseende relevanta produkter som finns vara produkter som inte uppfyller kraven och som undergår korrigerande åtgärder innan dessa relevanta produkter övergår till fri omsättning eller släpps ut på marknaden eller exporteras.

*Artikel 21***Samarbete och utbyte av information**

1. För att säkerställa att denna förordning följs ska behöriga myndigheter samarbeta med varandra, tullmyndigheter från sin medlemsstat, behöriga myndigheter och tullmyndigheter i andra medlemsstater, kommissionen och vid behov med administrativa myndigheter i tredjeländer, inbegripet när det gäller att genomföra granskningar på fältet.
2. Behöriga myndigheter ska ingå administrativa överenskommelser med kommissionen om överföring av information om undersökningar och genomförande av undersökningar.

3. Behöriga myndigheter ska utbyta den information som krävs för verkställandet av denna förordning, bland annat genom det informationssystem som avses i artikel 33. Detta ska omfatta tillgång till och utbyte av information om verksamhetsutövare och handlare, däribland förklaringar om tillbörlig aktsamhet, och om de utförda kontrollernas art och resultat, med andra medlemsstaters behöriga myndigheter i syfte att underlätta verkställandet av denna förordning.

4. Behöriga myndigheter ska omedelbart underrätta behöriga myndigheter i andra medlemsstater och kommissionen om de upptäcker potentiellbristande efterlevnad av denna förordning och allvarliga brister som kan påverka mer än en medlemsstat. Behöriga myndigheter ska särskilt informera behöriga myndigheter i andra medlemsstater om de upptäcker en relevant produkt på marknaden som de anser vara en produkt som inte uppfyller kraven, så att produkten kan dras tillbaka eller återkallas från försäljning i alla medlemsstater.

5. På begäran av en behörig myndighet ska medlemsstaterna förse myndigheten med den information som krävs för att säkerställa att denna förordning efterlevs.

#### Artikel 22

##### Rapportering

1. Medlemsstaterna ska senast den 30 april varje år tillgängliggöra för allmänheten och kommissionen information om tillämpningen av denna förordning under det föregående kalenderåret. Den informationen ska omfatta följande:

- a) Kontrollplanerna och de riskkriterier som dessa planer är baserade på.
  - b) Antalet kontroller och resultaten av de kontroller som utförts på verksamhetsutövare, handlare som inte är små och medelstora företag och andra handlare i förhållande till det totala antalet verksamhetsutövare, handlare som inte är små och medelstora företag och andra handlare, inbegripet de typer av bristande efterlevnad som identifierats.
  - c) Kvantiteten av relevanta produkter som kontrollerats i förhållande till den totala kvantiteten; för relevanta produkter som släppts ut på marknaden eller exporterats samt produktionsländerna för relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden ska kvantiteten uttryckas i kilogram nettovikt och, i tillämpliga fall, i den extra mängdenhet som anges i bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 mot den angivna koden i det harmoniserade systemet, eller i alla andra fall, ska kvantiteten uttryckas i nettovikt, eller i tillämpliga fall, nettovolym eller antal enheter. En extra mängdenhet är tillämplig när den definieras på ett konsekvent sätt för alla underrubriker i den kod i det harmoniserade systemet som anges i förklaringen om tillbörlig aktsamhet.
  - d) I fall av bristande efterlevnad, de korrigerande åtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 24 och de sanktioner som utdömts i enlighet med artikel 25.
  - e) Procentandelen kontroller som utförts med förvarning i enlighet med artikel 16.13, vilka de behöriga myndigheterna ska motivera i sina kontrollrapporter.
2. Kommissionens avdelningar ska, senast den 30 oktober varje år, göra en unionsomfattande översikt tillgänglig för allmänheten över tillämpningen av denna förordning som grundar sig på medlemsstaternas information enligt punkt 1.

#### Artikel 23

##### Interimistiska åtgärder

Medlemsstaterna ska ge sina behöriga myndigheter möjlighet att omedelbart vidta interimistiska åtgärder, inbegripet beslag av de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna eller tillfälligt stopp för deras utsläppande eller tillhandahållande på marknaden eller export, när potentiell underlåtelse att uppfylla kraven i denna förordning har upptäckts på grundval av något av följande:

- a) En undersökning av bevis eller annan relevant information, inbegripet information som utbyts enligt artikel 21 eller väl underbyggda synpunkter som lämnats in enligt artikel 31.
- b) De kontroller som avses i artiklarna 18 och 19.

c) Fastställandet av risker av det informationssystem som avses i artikel 33.

Medlemsstaterna ska vid behov omedelbart informera kommissionen och behöriga myndigheter i andra medlemsstater om sådana åtgärder.

#### Artikel 24

##### Korrigerande åtgärder vid bristande efterlevnad

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25 ska behöriga myndigheter, om de konstaterar att en verksamhetsutövare eller handlare inte har efterlevt denna förordning eller att en relevant produkt som släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras inte uppfyller kraven, utan dröjsmål kräva att verksamhetsutövaren eller handlaren inom en angiven och skäligen tidsperiod vidtar lämpliga och proportionella korrigerande åtgärder för att åtgärda den bristande efterlevnaden.

2. Vid tillämpning av punkt 1 ska den korrigerande åtgärd som ska vidtas av verksamhetsutövaren eller handlaren i tillämpliga fall omfatta minst en av följande:

- a) Åtgärder för att korrigera formell bristande efterlevnad, särskilt av kraven i kapitel 2.
- b) Åtgärder för att förhindra att den relevanta produkten släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras.
- c) Åtgärder för att omedelbart dra tillbaka eller återkalla den relevanta produkten.
- d) Åtgärder för att donera den relevanta produkten till välgörenhetsändamål eller andra ändamål av allmänintresse eller, om det inte är möjligt, avyttra den i enlighet med unionsrätten om avfallshantering.

3. Oavsett vilka korrigerande åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 2, ska verksamhetsutövaren eller handlaren avhjälpa eventuella brister i systemet för tillbörlig aktsamhet i syfte att förebygga risken för ytterligare bristande efterlevnad av denna förordning.

4. Om verksamhetsutövaren eller handlaren underlåter att vidta korrigerande åtgärder enligt punkt 2 inom den tidsperiod som den behöriga myndigheten har angett enligt punkt 1, eller om den bristande efterlevnad som avses i punkt 1 består, ska behöriga myndigheter efter den tidsperioden säkerställa tillämpningen av de föreskrivna korrigerande åtgärder som avses i punkt 2 med alla medel som står till buds enligt den berörda medlemsstatens rätt.

#### Artikel 25

##### Sanktioner

1. Utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG<sup>(23)</sup>, ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och handlares överträdelse av denna förordning och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla dessa regler och bestämmelser och utan dröjsmål eventuella ändringar som berör dem.

2. Sanktionerna enligt punkt 1 ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Dessa sanktioner ska innefatta:

- a) Böter som står i proportion till miljöskadorna och värdet på de relevanta råvaror eller relevanta produkter som berörs, som beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från deras överträdelse och som vid upprepade överträdelse gradvis höjs. När det gäller juridiska personer ska det högsta beloppet för sådana böter vara minst 4 % av verksamhetsutövarens eller handlarens totala årsomsättning inom unionen under det räkenskapsår som föregår bötesbeslutet, beräknat i enlighet med den beräkning av företagets sammanlagda omsättning som fastställs i artikel 5.1 i rådets förordning (EG) nr 139/2004<sup>(24)</sup>, och ska vid behov höjas så att det överskrider den potentiella ekonomiska fördel som uppnåtts.
- b) Förverkande av verksamhetsutövarens och/eller handlarens relevanta produkter som berörs.
- c) Förverkande av verksamhetsutövarens och/eller handlarens inkomster från en transaktion med de relevanta produkter som berörs.

<sup>(23)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (EUT L 328, 6.12.2008, s. 28).

<sup>(24)</sup> Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EG:s koncentrationsförordning) (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

- d) Tillfälligt uteslutande i högst tolv månader från offentliga upphandlingsförfaranden och från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden, bidrag och koncessioner.
- e) Vid allvarliga eller upprepade överträdelse, tillfälligt förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla på marknaden eller exportera de relevanta råvarorna och produkterna.
- f) Vid allvarliga eller upprepade överträdelse, förbud mot att tillämpa det förenklade förfarande för tillbörlig aktsamhet som avses i artikel 13.
3. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla slutgiltiga domar mot juridiska personer för överträdelse av denna förordning och de sanktioner som utdöms mot dem, inom 30 dagar från den dag då domen blir slutgiltig, med hänsyn till relevanta dataskyddsregler. Kommissionen ska på sin webbplats offentliggöra en förteckning över sådana domar, vilken ska innehålla följande:
- a) Namn på den juridiska personen.
- b) Datum för den slutgiltiga domen.
- c) En sammanfattning av den verksamhet på grund av vilken den juridiska personen befunnits överträda denna förordning.
- d) Den utdömda sanktionens art och, om sanktionen är finansiell, det finansiella beloppet.

## KAPITEL 4

## FÖRFARANDEN FÖR RELEVANTA PRODUKTER SOM FÖRS IN PÅ ELLER UT UR MARKNADEN

## Artikel 26

**Kontroller**

1. De relevanta produkter som hänförs till tullförfarandet för övergång till fri omsättning eller export ska vara föremål för de kontroller och åtgärder som fastställs i detta kapitel. Tillämpningen av detta kapitel påverkar inte tillämpningen av andra bestämmelser i den här förordningen eller i andra unionsrättsakter om övergång till fri omsättning eller export av varor, i synnerhet inte artiklarna 46, 47, 134 och 267 i förordning (EU) nr 952/2013. Kapitel VII i förordning (EU) 2019/1020 ska emellertid inte gälla kontroller av relevanta produkter som förs in på marknaden och som omfattas av tillämpningen och verkställandet av den här förordningen.
2. Behöriga myndigheter ska ansvara för den övergripande efterlevnaden av denna förordning när det gäller relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden. Behöriga myndigheter ska framför allt i enlighet med artikel 16 vara ansvariga för att fastställa vilka kontroller som ska utföras på grundval av en riskbaserad metod och för att genom de kontroller som avses i artikel 16 fastställa om en sådan relevant produkt uppfyller kraven i artikel 3. De behöriga myndigheterna ska fullgöra dessa skyldigheter i enlighet med de relevanta bestämmelserna i kapitel 3.
3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 i denna artikel ska tullmyndigheterna utföra kontroller av de tulldeklarationer som inges för sådana relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden i enlighet med artiklarna 46 och 48 i förordning (EU) nr 952/2013. Dessa kontroller ska främst baseras på riskanalys, i enlighet med artikel 46.2 i förordning (EU) nr 952/2013.
4. Referensnumret för förklaringen om tillbörlig aktsamhet ska göras tillgängligt för tullmyndigheterna före övergången till fri omsättning eller exporten av en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden. För detta ändamål ska den person som inger tulldeklarationen för övergång till fri omsättning eller export av en relevant produkt göra det referensnummer för förklaringen om tillbörlig aktsamhet som tilldelats den relevanta produkten av det informations-system som avses i artikel 33 tillgängligt för tullmyndigheterna, utom när förklaringen om tillbörlig aktsamhet görs tillgänglig via det elektroniska gränssnitt som avses i artikel 28.2.
5. För att ta hänsyn till efterlevnaden av denna förordning vid beslut om att tillåta att en relevant produkt övergår till fri omsättning eller exporteras ska följande gälla:
- a) Innan det elektroniska gränssnitt som avses i artikel 28.1 har inrättats ska punkterna 6–9 i den här artikeln inte vara tillämpliga, och tullmyndigheterna ska utbyta information och samarbeta med behöriga myndigheter i enlighet med artikel 27 och vid behov beakta sådant informationsutbyte och sådant samarbete vid beslut om att tillåta att relevanta produkter övergår till fri omsättning eller exporteras.
- b) När det elektroniska gränssnitt som avses i artikel 28.1 har inrättats ska punkterna 6–9 i den här artikeln tillämpas, och anmälan och begäran enligt punkterna 6–9 i den här artikeln ska ske via det elektroniska gränssnittet.

6. När tullmyndigheterna utför kontroller av tulldeklarationer för övergång till fri omsättning eller export av en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden ska de med hjälp av det elektroniska gränssnitt som avses i artikel 28.1 granska den status som behöriga myndigheter tilldelat den motsvarande förklaringen om tillbörlig aktsamhet i det informationssystem som avses i artikel 33.
7. När den status som avses i punkt 6 i denna artikel anger att det enligt artikel 17.2 har fastställts att den relevanta produkt som förs in på eller ut ur marknaden ska kontrolleras innan den släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras, ska tullmyndigheterna tillfälligt stoppa övergången till fri omsättning eller export av den relevanta produkten.
8. När alla andra krav och formaliteter enligt unionsrätten eller nationell rätt avseende övergång till fri omsättning eller export har uppfyllts, ska tullmyndigheterna tillåta att en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden övergår till fri omsättning eller exporteras under förutsättning att någon av följande omständigheter råder:
- Den status som avses i punkt 6 i den här artikeln anger inte att det enligt artikel 17.2 har fastställts att en sådan relevant produkt ska kontrolleras innan den släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras.
  - Övergången till fri omsättning eller export har tillfälligt stoppats i enlighet med punkt 7 i den här artikeln, och de behöriga myndigheterna har inte begärt att det tillfälliga stoppet ska fortsätta att gälla i enlighet med artikel 17.3.
  - Övergången till fri omsättning eller export har tillfälligt stoppats i enlighet med punkt 7, och de behöriga myndigheterna har anmält till tullmyndigheterna att det tillfälliga stoppet för övergång till fri omsättning eller export av de relevanta produkterna kan upphävas.
9. När de behöriga myndigheterna konstaterar att en relevant produkt som förs in på eller ut ur marknaden inte uppfyller kraven i, ska de anmäla detta till tullmyndigheterna, och tullmyndigheterna ska inte tillåta övergång till fri omsättning eller export av den relevanta produkten.
10. Övergång till fri omsättning eller export ska inte anses vara ett bevis på efterlevnad av unionsrätten och särskilt inte av denna förordning.

#### Artikel 27

##### Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter

1. För att den riskbaserade metod som avses i artikel 16.5 ska kunna tillämpas på relevanta produkter som förs in på eller ut ur marknaden och för att säkerställa att kontrollerna är ändamålsenliga och utförs i enlighet med denna förordning ska kommissionen, behöriga myndigheter och tullmyndigheterna ha ett nära samarbete och utbyta information.
2. Tullmyndigheterna och de behöriga myndigheterna ska samarbeta enligt artikel 47.2 i förordning (EU) nr 952/2013 och utbyta sådan information som är nödvändig för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna förordning, även på elektronisk väg.
3. Tullmyndigheterna får i enlighet med artikel 12.1 i förordning (EU) nr 952/2013 meddela den behöriga myndigheten i den medlemsstat där verksamhetsutövaren, handlaren eller ombudet är etablerade sådan konfidentiell information som tullmyndigheterna erhållit vid utövandet av sin verksamhet eller som har lämnats till tullmyndigheterna på konfidentiell grund.
4. Om de behöriga myndigheterna har mottagit information i enlighet med den här artikeln får dessa behöriga myndigheter meddela informationen till behöriga myndigheter i andra medlemsstater i enlighet med artikel 21.3.
5. Riskrelaterad information ska utbytas enligt följande:
- Mellan tullmyndigheter enligt artikel 46.5 i förordning (EU) nr 952/2013.
  - Mellan tullmyndigheter och kommissionen enligt artikel 47.2 i förordning (EU) nr 952/2013.
  - Mellan tullmyndigheter och behöriga myndigheter, inbegripet behöriga myndigheter i andra medlemsstater, i enlighet med artikel 47.2 i förordning (EU) nr 952/2013.

## Artikel 28

**Elektroniskt gränssnitt**

1. Kommissionen ska utveckla ett elektroniskt gränssnitt baserat på en enda kontaktpunkt för tullen i EU, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2399<sup>(25)</sup> för att möjliggöra överföring av uppgifter, särskilt en sådan anmälan eller begäran som avses i artikel 26.6–26.9 i den här förordningen, mellan nationella tullsystem och det informationssystem som avses i artikel 33. Detta elektroniska gränssnitt ska ha inrättats senast den 30 juni 2028.
2. Kommissionen ska utveckla ett elektroniskt gränssnitt i enlighet med artikel 12 i förordning (EU) 2022/2399 så att
  - a) verksamhetsutövare och handlare kan fullgöra skyldigheten att lämna in förklaringen om tillbörlig aktsamhet för relevanta råvaror eller relevanta produkter enligt artikel 4 i denna förordning, genom att göra den tillgänglig via den nationella enda kontaktpunkt för tullen som avses i artikel 8 i förordning (EU) 2022/2399 och få återkoppling på dem från behöriga myndigheter, och
  - b) förklaringar om tillbörlig aktsamhet kan överföras till det informationssystem som avses i artikel 33.
3. Kommissionen ska anta genomförandeakter för att ange närmare genomförandebestämmelser för punkterna 1 och 2 i den här artikeln och i synnerhet fastställa vilka uppgifter som ska överföras enligt punkterna 1 och 2 i den här artikeln och i vilket format. I genomförandeakterna ska det också klargöras hur eventuella ändringar av den status som behöriga myndigheter tilldelat förklaringar om tillbörlig aktsamhet i det informationssystem som avses i artikel 33 omedelbart och automatiskt ska anmälas till de berörda tullmyndigheterna via det elektroniska gränssnitt som avses i punkt 1 i den här artikeln. I genomförandeakterna får också fastställas att vissa särskilda uppgifter som finns i förklaringar om tillbörlig aktsamhet och som är nödvändiga för tullmyndigheternas verksamhet, inklusive övervakning och bedrägeribekämpning, ska överföras och registreras i unionens och medlemsstaternas tullsystem. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 36.2.

## KAPITEL 5

**SYSTEM FÖR RIKTMÄRKNING AV LÄNDER OCH SAMARBETE MED TREDJELÄNDER**

## Artikel 29

**Bedömning av länder**

1. Genom denna förordning inrättas ett system med tre kategorier för bedömning av länder eller delar därav. I detta syfte ska medlemsstater och tredjeländer, eller delar därav, placeras i någon av följande riskkategorier:
  - a) *hög risk*: länder eller delar därav för vilka den bedömning som avses i punkt 3 leder till att det identifieras en hög risk för att det i sådana länder eller delar därav ska produceras relevanta råvaror för vilka de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i artikel 3 a.
  - b) *låg risk*: länder eller delar därav för vilka den bedömning som avses i punkt 3 fastställer att det finns tillräckliga garantier för att fall av produktion av relevanta råvaror för vilka de relevanta produkterna inte uppfyller kraven i artikel 3 a är exceptionella i sådana länder eller delar därav.
  - c) *normal risk*: länder eller delar därav som inte tillhör antingen kategorin hög risk eller kategorin låg risk.
2. Den 29 juni 2023 ska alla länder tilldelas en normal risknivå. Kommissionen ska klassificera de länder eller delar därav som utgör en låg eller en hög risk i enlighet med punkt 1. Förteckningen över länder eller delar därav som innebär en låg eller hög risk ska offentliggöras genom genomförandeakter som ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 36.2, senast den 30 december 2024. Denna förteckning ska ses över, och vid behov uppdateras, så ofta som det är nödvändigt mot bakgrund av nya bevis.

<sup>(25)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2399 av den 23 november 2022 om inrättande av en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU och om ändring av förordning (EU) nr 952/2013 (EUT L 317, 9.12.2022, s. 1).

3. Klassificeringen av länder eller delar därav som låg risk eller hög risk enligt punkt 1 ska grunda sig på en objektiv och transparent bedömning från kommissionen, med beaktande av de senaste vetenskapliga rönen och internationellt erkända källor. Klassificeringen ska främst baseras på följande bedömningskriterier:

- a) I vilken utsträckning avskogning och skogsförstörelse äger rum.
  - b) I vilken utsträckning tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar.
  - c) Produktionstrender för relevanta råvaror och relevanta produkter.
4. Vid den bedömning som avses i punkt 3 får även följande beaktas:
- a) Information som lämnats in av det berörda landet, berörda regionala myndigheter, verksamhetsutövare och icke-statliga organisationer, tredje parter, inbegripet urfolk, lokalsamhällen och organisationer i det civila samhället, vad gäller huruvida det nationellt fastställda bidraget i enlighet med UNFCCC på ett ändamålsenligt sätt omfattar utsläpp från och upptag inom jordbruk, skogsbruk och markanvändning.
  - b) Avtal och andra instrument mellan det berörda landet och unionen och/eller dess medlemsstater som avser avskogning och skogsförstörelse och som syftar till att relevanta råvaror och relevanta produkter lättare ska kunna uppfylla kraven i artikel 3 och dessa avtals och andra instruments faktiska genomförande.
  - c) Huruvida det berörda landet har nationell eller subnationell rätt, bland annat i enlighet med artikel 5 i Parisavtalet, och vidtar ändamålsenliga verkställandeåtgärder för att ta itu med avskogning och skogsförstörelse och för att undvika och bestraffa verksamhet som leder till avskogning och skogsförstörelse och i synnerhet huruvida det tillämpar tillräckligt hårda sanktioner för att beröva lagöverträdarna de fördelar som härrör från avskogning eller skogsförstörelse.
  - d) Huruvida det berörda landet gör relevanta uppgifter tillgängliga på ett transparent sätt. I tillämpliga fall, förekomst, efterlevnad eller ändamålsenligt verkställande av lagar som skyddar de mänskliga rättigheterna och rättigheterna för urfolk, lokalsamhällen och andra innehavare av hävdvunnen besittningsrätt.
  - e) Sanktioner som FN:s säkerhetsråd eller Europeiska unionens råd infört mot import och export av relevanta råvaror och relevanta produkter.

5. Kommissionen ska föra en särskild dialog med alla länder som kategoriseras, eller riskerar att kategoriseras, som högriskländer i syfte att sänka deras risknivå.

6. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 5 ska kommissionen formellt anmäla sin avsikt att klassificera det landet eller del av det landet som en annan riskkategori och uppmana det att lämna all information som kan vara användbar i detta avseende. Kommissionen ska också underrätta de behöriga myndigheterna om en sådan avsikt.

Kommissionen ska inkludera följande information i anmälan:

- a) Skälet eller skälen till att kommissionen avser att ändra riskklassificeringen för landet eller delar därav.
- b) En inbjudan att skriftligen reagera på kommissionens avsikt att ändra riskklassificeringen för landet eller delar därav.
- c) Följderna av landets klassificering som hög- eller lågriskland.

7. Kommissionen ska ge de berörda länderna tillräckligt med tid att lämna ett svar på anmälan. När anmälan avser kommissionens avsikt att klassificera landet eller en del därav som en högre risk, får det berörda landet lämna information till kommissionen om åtgärder som det har vidtagit för att avhjälpa situationen., s

8. Kommissionen ska utan dröjsmål anmäla till det berörda landet och de behöriga myndigheterna om ett land eller delar därav läggs till i eller tas bort från den förteckning som avses i punkt 2.



## Artikel 30

**Samarbete med tredjeländer**

1. Inom sina respektive behörighetsområden ska kommissionen på unionens vägnar, och intresserade medlemsstater, inom ramen för en samordnad strategi samarbeta med producentländer och delar därav som berörs av denna förordning, särskilt med dem som klassificerats som hög risk inom ramen för artikel 29, genom användning av befintliga och framtida partnerskap och andra relevanta samarbetsformer i syfte att gemensamt motverka de bakomliggande orsakerna till avskogning och skogsförstörelse. Kommissionen ska utarbeta en övergripande strategisk unionsram för ett sådant samarbete och överväga att mobilisera relevanta unionsinstrument. Dessa partnerskap och samarbetsformer ska inriktas på bevarande, återställande och hållbar användning av skogar, avskogning, skogsförstörelse och övergången till hållbara produktions-, konsumtions-, bearbetnings- och handelsmetoder. Partnerskapen och samarbetsformerna kan bestå av bland annat, strukturerade dialoger, administrativa överenskommelser, och befintliga avtal eller bestämmelser i dessa, samt gemensamma färdplaner som gör det möjligt att ställa om till en jordbruksproduktion som gör det lättare att uppfylla denna förordning, med särskild hänsyn till urfolkens, lokalsamhällenas och småbrukarnas behov och med säkerställande av att alla berörda aktörer deltar.

2. Partnerskapen och samarbetet ska göra det möjligt för alla intressenter, bland annat det civila samhället, urfolk, lokalsamhällen, kvinnor, den privata sektorn, inklusive mikroföretag och andra små och medelstora företag, och småbrukare, att delta fullt ut. Partnerskapen och samarbetet ska också stödja eller ge upphov till en inkluderande och deltagarbaserad dialog för nationella rättsliga och förvaltningsmässiga reformprocesser som syftar till att förbättra skogsförvaltningen och hantera de inhemska faktorer som bidrar till avskogning.

3. Partnerskapen och samarbetet ska främja utvecklingen av integrerad markanvändningsplanering, relevant lagstiftning i produktionsländerna, processer med flera berörda parter, skatteincitament eller kommersiella incitament och andra lämpliga verktyg för att förbättra bevarandet av skogar och biologisk mångfald, hållbar skogsförvaltning och återställande av skogar, bekämpa omvandlingen av skogar och sårbara ekosystem till annan markanvändning, maximera nyttan för landskapet, besittningsrätten, jordbrukets produktivitet och konkurrenskraft och insynen i leveranskedjorna, stärka rättigheterna för samhällen som är beroende av skogen, inklusive småbrukare, lokalsamhällen och urfolk, vars rättigheter anges i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, samt säkerställa allmän tillgång till handlingar om skogsförvaltning och annan relevant information.

4. Inom sina respektive behörighetsområden ska kommissionen på unionens vägnar, eller medlemsstaterna, eller båda delarna, delta i internationella bilaterala och multilaterala diskussioner om politik och åtgärder för att stoppa avskogning och skogsförstörelse, inklusive i multilaterala forum såsom konventionen om biologisk mångfald, FAO, FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning, FN:s miljöförsamling, FN:s skogsforum, UNFCCC, WTO, G7 och G20. I diskussionerna ska kommissionen bland annat främja en övergång till hållbar jordbruksproduktion och skogsförvaltning, utveckling av transparenta och hållbara leveranskedjor samt fortsatta insatser för att identifiera och komma överens om stabila standarder och definitioner som säkerställer en hög skyddsnivå för skogar och andra naturliga ekosystem samt tillhörande mänskliga rättigheter.

5. Inom sina respektive behörighetsområden ska kommissionen, på unionens vägnar, och intresserade medlemsstater föra en dialog och samarbeta med andra större konsumentländer för att verka för antagandet av ambitiösa krav för att minimera dessa länders bidrag till avskogning och skogsförstörelse, och skapa lika villkor på global nivå.

## KAPITEL 6

**VÅL UNDERBYGGDA SYNPKUNKTER**

## Artikel 31

**Fysiska eller juridiska personers väl underbyggda synpunkter**

1. Fysiska eller juridiska personer får lämna in väl underbyggda synpunkter till de behöriga myndigheterna när de anser att en eller flera verksamhetsutövare eller handlare inte efterlever i denna förordning.

2. De behöriga myndigheterna ska utan onödigt dröjsmål bedöma de väl underbyggda synpunkterna, inbegripet frågan om huruvida påståendena är väl underbyggda, på ett omsorgsfullt och objektivt sätt och vidta nödvändiga åtgärder, inbegripet utföra kontroller och utfrågningar av verksamhetsutövare och handlare, i syfte att upptäcka potentiell bristande efterlevnad av denna förordning samt vid behov vidta interimistiska åtgärder enligt artikel 23 för att förhindra att de relevanta produkter som är föremål för undersökning släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller exporteras.

3. Inom 30 dagar från mottagandet av väl underbyggda synpunkter, om inget annat anges i nationell rätt, ska den behöriga myndigheten informera de personer som avses i punkt 1, som lämnat in väl underbyggda synpunkter, om vilken uppföljning som gjorts av dessa synpunkter och ange skälen för detta.

4. Utan att det påverkar skyldigheterna enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937<sup>(26)</sup> ska medlemsstaterna föreskriva åtgärder för att skydda identiteten på de fysiska eller juridiska personer som lämnar in väl underbyggda synpunkter eller som utför utredningar i syfte att kontrollera en verksamhetsutövares eller handlares efterlevnad av denna förordning.

#### Artikel 32

### Tillgång till rättslig prövning

1. Varje fysisk eller juridisk person som kan påvisa ett tillräckligt intresse i saken, vilket fastställs i enlighet med befintliga nationella system för rättsmedel, inbegripet de som har lämnat in väl underbyggda synpunkter enligt artikel 31, ska, om sådana personer uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, ha möjlighet att få de behöriga myndigheternas beslut, handlingar eller underlåtenhet att agera enligt denna förordning pröva i administrativ ordning eller av domstol.

2. Denna förordning ska inte påverka tillämpningen av bestämmelser i nationell rätt som reglerar tillgången till rättslig prövning och enligt vilka alla möjligheter till administrativ prövning ska vara uttömda innan en rättslig prövning kan komma i fråga.

#### KAPITEL 7

### INFORMATIONSSYSTEM

#### Artikel 33

### Informationssystem

1. Senast den 30 december 2024 ska kommissionen upprätta och därefter underhålla ett informationssystem, som ska innehålla de förklaringar om tillbörlig aktsamhet som görs tillgängliga enligt artikel 4.2.

2. Utan att det påverkar fullgörandet av de skyldigheter som fastställs i kapitlen 2 och 3 ska informationssystemet åtminstone tillhandahålla följande funktioner:

- a) Registrering av verksamhetsutövare och handlare och deras ombud i unionen. I registreringsprofilen för de verksamhetsutövare som placerar relevanta produkter under tullförfarandet övergång till fri omsättning eller export ska det registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer (Eori-nummer) som fastställts enligt artikel 9 i förordning (EU) nr 952/2013 ingå.
- b) Registrering av förklaringar om tillbörlig aktsamhet samt meddelande av ett referensnummer för varje förklaring om tillbörlig aktsamhet till den berörda verksamhetsutövaren eller handlaren som lämnats in genom informationssystemet.
- c) Tillgängliggörande av referensnumret för befintliga förklaringar om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4.8 och 4.9.
- d) Där så är möjligt, konvertering av data från relevanta system för att identifiera geolokaliseringen.
- e) Registrering av resultat av kontroller av förklaringar om tillbörlig aktsamhet.
- f) Sammanlänkning med tullen via den enda kontaktpunkten för tullen i EU, enligt artikel 28, inbegripet för att möjliggöra en sådan anmälan eller begäran som avses i artikel 26.6–26.9.
- g) Tillhandahållande av relevant information till stöd för riskprofileringen för den kontrollplan som avses i artikel 16.5, inbegripet kontrollresultat, och riskprofileringen av verksamhetsutövare och handlare samt av relevanta råvaror och relevanta produkter i syfte att på grundval av elektronisk databehandlingsteknik identifiera verksamhetsutövare och handlare som ska kontrolleras enligt vad som avses i artikel 16.5 och relevanta produkter som ska kontrolleras av de behöriga myndigheterna.
- h) Underlättande av administrativt bistånd och samarbete mellan behöriga myndigheter och mellan behöriga myndigheter och kommissionen, för utbyte av information och data.

<sup>(26)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 26.11.2019, s. 17).

- i) Stöd till kommunikationen mellan behöriga myndigheter och verksamhetsutövare och handlare i syfte att genomföra denna förordning, inbegripet, när så är lämpligt, genom användning av digitala verktyg för försörjningshantering.
3. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa regler för informationssystemets funktion enligt denna artikel, inbegripet regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data med andra it-system. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 36.2.
4. Kommissionen ska ge tullmyndigheter, behöriga myndigheter, verksamhetsutövare och handlare och i tillämpliga fall deras ombud tillgång till detta informationssystem i enlighet med deras respektive skyldigheter enligt denna förordning.
5. I linje med unionens öppna datapolitik ska kommissionen ge allmänheten tillgång till informationssystemets fullständiga anonymiserade dataset i ett öppet format som kan vara maskinläsbart och som säkerställer interoperabilitet, vidareutnyttjande och tillgänglighet.

#### KAPITEL 8

#### ÖVERSYN

#### Artikel 34

#### Översyn

1. Senast den 30 juni 2024 ska kommissionen lägga fram en konsekvensbedömning, vid behov åtföljd av ett lagstiftningsförslag om att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta annan träd- och buskmark. Bedömningen ska bland annat omfatta det brytdatum som avses i artikel 2, i syfte att minimera unionens bidrag till omvandling och förstörelse av naturliga ekosystem. Översynen ska omfatta en bedömning av de relevanta råvarornas inverkan på avskogning och skogsförstörelse.
2. Senast den 30 juni 2025 ska kommissionen lägga fram en konsekvensbedömning, vid behov åtföljd av ett lagstiftningsförslag om att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta andra naturliga ekosystem, inbegripet annan mark med stora kollager och med ett högt värde för den biologiska mångfalden, exempelvis gräsmarker, torvmarker och våtmarker. Bedömningen ska omfatta en potentiell ekosystemutvidgning, bland annat på grundval av det brytdatum som avses i artikel 2, i syfte att minimera unionens bidrag till omvandling och förstörelse av naturliga ekosystem. Översynen ska också behandla behovet och genomförbarheten av att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta ytterligare råvaror, inbegripet majs. Översynen ska omfatta en bedömning av de relevanta råvarornas inverkan på avskogning och skogsförstörelse, i enlighet med vetenskapliga belägg, och ta hänsyn till förändringar i konsumtionen.
3. Den konsekvensbedömning som avses i punkt 2 ska också omfatta en bedömning av huruvida det är lämpligt att ändra eller utvidga förteckningen över relevanta produkter i bilaga I för att säkerställa att de mest relevanta produkter som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror ingår i den förteckningen. Vid den bedömningen ska särskild uppmärksamhet ägnas åt det eventuella införandet av biobränslen (HS-nummer 3826 00) i bilaga I.
4. Vid den konsekvensbedömning som avses i punkt 2 ska man också utvärdera finansinstitutens roll när det gäller att förhindra finansiella flöden som direkt eller indirekt bidrar till avskogning och skogsförstörelse och bedöma om det finns behov av särskilda skyldigheter för finansinstitut i unionsrättsakter i detta avseende, med beaktande av relevant befintlig övergripande och sektorspecifik lagstiftning.
5. Kommissionen får anta delegerade akter i enlighet med artikel 35 för att ändra bilaga I med avseende på relevanta KN-nummer för relevanta produkter som innehåller, har utfodrats eller har producerats med användning av relevanta råvaror.
6. Senast den 30 juni 2028 och minst vart femte år därefter ska kommissionen genomföra en allmän översyn av denna förordning och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet, vid behov åtföljd av ett lagstiftningsförslag. Den första rapporten ska innehålla en utvärdering, på grundval av specifika studier, av följande:
- a) Behovet av och genomförbarheten hos ytterligare handelsfrämjande verktyg – och framför allt för de minst utvecklade länder eller delar därav som i hög grad påverkas av denna förordning och länder som klassificerats som normal eller hög risk – för att bidra till att denna förordnings mål nås.

- b) Denna förordnings konsekvenser för jordbrukare, särskilt småbrukare, urfolk och lokalsamhällen, och det eventuella behovet av ytterligare stöd för att övergången till hållbara leveranskedjor ska kunna genomföras och för att småbrukarna ska kunna uppfylla kraven i denna förordning.
- c) Den ytterligare utvidgningen av definitionen av skogsförstörelse, på grundval av en djupgående analys och med beaktande av de framsteg som gjorts vid internationella diskussioner i frågan.
- d) Tröskelvärdet för den obligatoriska användningen av polygoner som avses i artikel 2.28 med beaktande av dess inverkan på bekämpningen av avskogning och skogsförstörelse.
- e) Förändringar i handelsmönstren för de relevanta råvaror och relevanta produkter som omfattas av denna förordning när dessa förändringar kan tyda på kringgående.
- f) En bedömning av om de kontroller som utförts har varit effektiva när det gäller att säkerställa att relevanta råvaror och relevanta produkter som tillhandahålls på marknaden eller exporteras uppfyller kraven i artikel 3.

## KAPITEL 9

## SLUTBESTÄMMELSER

## Artikel 35

## Utövande av delegeringen

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 34.5 ska ges till kommissionen för en period på fem år från och med den 29 juni 2023. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast sex månader före utgången av perioden på fem år. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.
3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 34.5 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.
5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
6. En delegerad akt som antas enligt artikel 34.5 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

## Artikel 36

## Kommittéförfarande

1. Kommissionen ska biträdas av en kommitté. Denna kommitté ska vara en kommitté i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 <sup>(27)</sup>.
2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011 tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 11 i den förordningen.

<sup>(27)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 28.2.2011, s. 13).

## Artikel 37

**Upphävande**

1. Förordning (EU) nr 995/2010 ska upphöra att gälla från och med den 30 december 2024.
2. Förordning (EU) nr 995/2010 ska dock fortsätta att tillämpas till och med den 31 december 2027 på timmer och trävaror enligt definitionen i artikel 2 a i förordning (EU) nr 995/2010 som producerats före den 29 juni 2023 och släppts ut på marknaden från och med den 30 december 2024.
3. Genom undantag från artikel 1.2 i den här förordningen ska timmer och trävaror enligt definitionen i artikel 2 a i förordning (EU) nr 995/2010 som producerats före den 29 juni 2023 och släppts ut på marknaden från och med den 31 december 2027 uppfylla kraven i artikel 3 i den här förordningen.

## Artikel 38

**Ikraftträdande och tillämpningsdatum**

1. Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.
2. Utan hinder av vad som sägs i punkt 3 i denna artikel ska artiklarna 3–13, 16–24, 26, 31 och 32 tillämpas från och med den 30 december 2024.
3. Utom i fråga om produkter som omfattas av bilagan till förordning (EU) nr 995/2010, för verksamhetsutövare som senast den 31 december 2020 var etablerade som mikroföretag eller små företag enligt artikel 3.1 eller 3.2 i direktiv 2013/34/EU, ska de artiklar som avses i punkt 2 i den här artikeln tillämpas från och med den 30 juni 2025.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den 31 maj 2023.

På Europaparlamentets vägnar

R. METSOLA

Ordförande

På rådets vägnar

P. KULLGREN

Ordförande

## BILAGA I

**Relevanta råvaror och relevanta produkter som avses i artikel 1**

I följande tabell förtecknas varor enligt klassificeringen i Kombinerade nomenklaturen i bilaga I till förordning (EEG) nr 2658/87 som avses i artikel 1 i den här förordningen.

Denna förordning ska inte vara tillämplig på varor som helt och hållet har framställts av material som har avslutat sin livscykel och annars skulle ha bortskaffats som avfall enligt definitionen i artikel 3.1 i direktiv 2008/98/EG, med undantag för biprodukter från en tillverkningsprocess om den processen omfattade material som inte var avfall enligt definitionen i artikel 3.1 i det direktivet.

Relevant råvara	Relevant produkt
Nötkreatur	<p>0102 21, 0102 29 Levande nötkreatur</p> <p>ex 0201 Annat kött från nötkreatur, färskt eller kylt</p> <p>ex 0202 Kött från nötkreatur, fryst</p> <p>ex 0206 10 Ätbara slaktbiprodukter från nötkreatur, färska eller kylda</p> <p>ex 0206 22 Ätbar lever från nötkreatur, fryst</p> <p>ex 0206 29 Ätbara slaktbiprodukter från nötkreatur (exklusive tunga och lever), frysta</p> <p>ex 1602 50 Kött, slaktbiprodukter eller blod, beredda eller konserverade på annat sätt, från nötkreatur och nötkreatur</p> <p>ex 4101 Oberedda hudar och skinn från nötkreatur (färska eller saltade, torkade, kalkade, picklade eller på annat sätt konserverade, men inte garvade, beredda till pergament eller vidare beredda), även avhårade eller spaltade</p> <p>ex 4104 Hudar och skinn från nötkreatur, garvade eller som crust, utan kvarsittande hår, även spaltade men inte vidare beredda</p> <p>ex 4107 Läder, vidare berett efter garvning eller grundfärgning och torkning, även berett till pergament, av nötkreatur, utan kvarsittande hår, även spaltat, annat än läder i post 4114</p>
Kakao	<p>1801 Kakaoböner, hela eller krossade, även rostade</p> <p>1802 Kakaoskal och annat kakaofall</p> <p>1803 Kakaomassa, även avfettad</p> <p>1804 Kakaosmör (fett och olja)</p> <p>1805 Kakaopulver utan tillsats av socker eller annat sötningsmedel</p> <p>1806 Choklad och andra livsmedelsberedningar innehållande kakao</p>
Kaffe	<p>0901 Kaffe, även rostat eller befriat från koffein; skal och hinnor av kaffe; kaffesurrogat innehållande kaffe, oavsett mängden</p>

Relevant råvara	Relevant produkt
Oljepalm	<p>1207 10 Palmnötter och palmkärnor</p> <p>1511 Palmolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade</p> <p>1513 21 Palmkärnolja och babassuolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade</p> <p>1513 29 Palmkärnolja och babassuolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade (exklusive rå olja)</p> <p>2306 60 Expeller och andra fasta rester från utvinning av fetter eller oljor av palmnötter eller palmkärnor, även malda eller i form av pelletar</p> <p>ex 2905 45 Glycerol, med en renhetsgrad av 95 % eller mer (räknat på torrsubstansen)</p> <p>2915 70 Palmitinsyra och stearinsyra samt salter och estrar av dessa syror</p> <p>2915 90 Mättade acykliska monokarboxylsyror samt deras anhydrider, halogenider, peroxider och peroxisyror; halogen-, sulfo-, nitro- och nitrosoderivat av sådana föreningar (exklusive myrsyra, ättiksyra, mono-, di- och triklorättiksyra, propionsyra, butansyror, pentansyror, palmitinsyra och stearinsyra, salter och estrar av dessa syror, samt ättiksyraanhydrid)</p> <p>3823 11 Stearinsyra, teknisk</p> <p>3823 12 Oleinsyra, teknisk</p> <p>3823 19 Tekniska enbasiska fettsyror; sura oljor från raffinering (exklusive stearinsyra, oleinsyra och tallfettsyra)</p> <p>3823 70 Tekniska fettalkoholer</p>
Gummi	<p>4001 Naturgummi, balata, guttaperka, guayulegummi, chiclegummi och liknande naturgummiarter; i obearbetad form eller i form av plattor, duk eller remsor</p> <p>ex 4005 Ovulkat gummi med inblandning av tillsatsämnen, i obearbetad form eller i form av plattor, duk eller remsor</p> <p>ex 4006 Ovulkat gummi i andra former (t.ex. stänger, rör och strängar) samt varor (t.ex. ringar och rondeller)</p> <p>ex 4007 Tråd och rep av mjukgummi</p> <p>ex 4008 Plattor, duk, remsor, stänger och strängar (inbegripet profilerade stänger och strängar), av mjukgummi</p> <p>ex 4010 Drivremmar eller transportband av mjukgummi</p> <p>ex 4011 Nya däck, andra än massivdäck, av gummi</p> <p>ex 4012 Regummerade eller begagnade däck, andra än massivdäck, av gummi; massivdäck, slitbanor samt fölgband, av gummi</p>

9.6.2023

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 150/245

Relevant råvara	Relevant produkt
	<p>ex 4013 Innerslangar av gummi</p> <p>ex 4015 Kläder och tillbehör till kläder (inbegripet handskar, halvhandskar och vantar), för alla ändamål, av mjukgummi</p> <p>ex 4016 Andra varor av mjukgummi, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans i kapitel 40</p> <p>ex 4017 Hårdgummi (t.ex. ebonit) i alla former, inbegripet avfall och skrot; varor av hårdgummi</p>
Soja	<p>1201 Sojaböner, även sonderdelade</p> <p>1208 10 Mjöl av sojaböner</p> <p>1507 Sojabönlolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade</p> <p>2304 Expeller och andra fasta rester från utvinning av sojabönlolja, även malda eller i form av pelletar</p>
Trä	<p>4401 Brännved i form av stockar, kubbar, vedträn, kvistar, risknippen e.d., trä i form av flis eller spån, sågspån och annat träavfall, även agglomererat till vedträn, briketter, pelletar eller liknande former</p> <p>4402 Träkol, inbegripet kol av nötter eller nötskal, även agglomererat</p> <p>4403 Virke, obearbetat, barkat, befriat från splintved eller bilat eller grovt sågat på två eller fyra sidor</p> <p>4404 Tunnbandsvidjor av trä; kluvna störar av lövträ; pålar och störar av lövträ, tillspetsade men inte sågade i längdriktningen; träkäppar, grovt tillformade men inte svarvade, böjda eller på annat sätt bearbetade, lämpliga för tillverkning av promenadkäppar, paraplyer, verktygsskaft e.d.; träspån av sådana slag som används för tillverkning av korgar, askar, siktar e.d. samt liknande spån</p> <p>4405 Träull; trämjöl</p> <p>4406 Järnvägs- och spårvägssliprar av trä</p> <p>4407 Trä, sågat eller kluvet i längdriktningen eller skuret eller svarvat till skivor, även hyvlat, slipat eller längdskarvat, med en tjocklek av mer än 6 mm</p> <p>4408 Skivor för fanering (inbegripet sådana som erhållits genom skärning av laminerat virke), skivor för plywood eller för liknande laminerat virke och annat virke, sågat i längdriktningen, skuret eller svarvat till skivor, även hyvlat, slipat, kantskarvat eller längdskarvat, med en tjocklek av högst 6 mm</p> <p>4409 Virke (inbegripet icke sammansatt parkettstav), likformigt bearbetat utefter hela längden (spontat, falsat, fasat, försett med pärlstav, profilerat, bearbetat till rund form e.d.) på kanter, ändar eller sidor, även hyvlat, slipat eller längdskarvat</p> <p>4410 Spånskivor, oriented strand board (OSB) och liknande skivor (t.ex. waferboard) av trä eller andra vedartade material, även agglomererade med harts eller andra organiska bindemedel</p> <p>4411 Fiberskivor av trä eller andra vedartade material, även innehållande harts eller andra organiska bindemedel</p>



Relevant råvara	Relevant produkt
	<p>4412 Kryssfäner (plywood), fänerade skivor och liknande trälaminat trä</p> <p>4413 Förtätat trä i block, plattor, ribbor eller profilerade former</p> <p>4414 Träramar för målningar, fotografier, speglar e.d.</p> <p>4415 Packlådor, förpackningsaskar, häckar, tunnor och liknande förpackningar, av trä; kabeltrummor av trä; lastpallar, pallboxar och liknande anordningar, av trä;</p> <p>pallflänsar av trä</p> <p>(Ej sådant förpackningsmaterial som endast använts som stöd, skydd eller bärare för en annan vara som släppts ut på marknaden.)</p> <p>4416 Fat, tunnor, kar, baljor och andra tunnbinderiarbeten samt delar till sådana arbeten, av trä, inbegripet tunnstav</p> <p>4417 Verktyg och redskap, infattningar, handtag och skaft till verktyg eller redskap, borsträn samt borst- och kvastskaft, av trä; skoläster och skoblock, av trä</p> <p>4418 Byggnadssnickrier och timmermansarbeten, av trä, inbegripet cellplattor, sammansatta golvsivor samt vissa takspån ("shingles" och "shakes")</p> <p>4419 Bords- och köksartiklar av trä</p> <p>4420 Trä med inläggningar; skrin, askar, etuier och fodral för smycken, matsilver och liknande artiklar, av trä; statyetter och andra prydnadsföremål, av trä; rumsinventarier av trä, inte inbegripna i kapitel 94</p> <p>4421 Andra artiklar av trä</p> <p>Massa och papper i kapitel 47 och 48 i Kombinerade nomenklaturen, med undantag av bambubaserade produkter och återvinningsprodukter (avfall och förbrukade varor)</p> <p>49 Tryckta böcker, tidningar, bilder och andra produkter från den grafiska industrin, handskrifver, maskinskrivna texter samt ritningar, av papper</p> <p>ex 9401 Sittmöbler (andra än sådana som omfattas av nr 9402), även bäddbara, samt delar till sittmöbler, av trä</p> <p>9403 30, 9403 40, 9403 50, 9403 60 och 9403 91 Trämöbler, och delar därav</p> <p>9406 10 Monterade eller monteringsfärdiga byggnader av trä</p>

## BILAGA II

**Förklaring om tillbörlig aktsamhet**

Information som ska ingå i förklaringen om tillbörlig aktsamhet i enlighet med artikel 4.2:

1. Verksamhetsutövarens namn, adress, och i händelse av relevanta råvaror och relevanta produkter som förs in i eller ut från marknaden, registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer (Eori-nummer) i enlighet med artikel 9 i förordning (EU) nr 952/2013.
2. Kod i det harmoniserade systemet, fritextbeskrivning, inklusive handelsnamn och, i tillämpliga fall, fullständigt vetenskapligt namn, samt kvantitet av den relevanta produkt som verksamhetsutövaren avser att släppa ut på marknaden eller exportera. För relevanta produkter som förs in eller ut ur marknaden ska kvantiteten uttryckas i kilogram nettovikt och, i tillämpliga fall, i den extra mängdenhet som anges i bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 mot den angivna koden i det harmoniserade systemet, eller i alla andra fall, ska kvantiteten uttryckas i nettovikt, eller i tillämpliga fall, nettovolym eller antal enheter. En extra mängdenhet är tillämplig när den definieras på ett konsekvent sätt för alla underrubriker i den kod i det harmoniserade systemet som anges i förklaringen om tillbörlig aktsamhet.
3. Produktionsland och geolokalisering för alla markområden där de relevanta råvarorna producerats. När det gäller relevanta produkter som innehåller eller har framställts med användning av nötkreatur, och när det gäller sådana relevanta produkter som har utfodrats med relevanta produkter, ska geolokaliseringen avse samtliga anläggningar där nötkreaturen har hållits. Om den relevanta produkten innehåller eller har framställts med användning av råvaror som har producerats på olika markområden ska geolokaliseringen för alla olika markområden ingå i enlighet med artikel 9.1 d.
4. För verksamhetsutövare som hänvisar till en befintlig förklaring om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4.8 och 4.9, referensnumret för en sådan förklaring.
5. Texten "Genom att lämna in denna förklaring om tillbörlig aktsamhet bekräftar verksamhetsutövaren att tillbörlig aktsamhet enligt förordning (EU) 2023/1115 har visats och att ingen eller endast en försumbar risk konstaterats för att de relevanta produkterna inte uppfyller de krav som anges i artikel 3 a eller 3 b i den förordningen."
6. Namnteckning i följande format:  
"Undertecknat för:  
Datum:  
Namn och befattning: Underskrift:"



2024/3234

23.12.2024

## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/3234

av den 19 december 2024

## om ändring av förordning (EU) 2023/1115 vad gäller bestämmelser om tillämpningsdatum

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(1)</sup>,

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet <sup>(2)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 <sup>(3)</sup> antogs för att minska avskogning och skogsförstörelse. Den fastställer bestämmelser om utsläppande och tillhandahållande på unionsmarknaden samt export från unionen av relevanta produkter som förtecknas i bilaga I till den förordningen och som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror, nämligen nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä. Den förordningen syftar särskilt till att säkerställa att dessa råvaror och relevanta produkter inte släpps ut eller tillhandahålls på unionsmarknaden eller exporteras om de inte är avskogningsfria, har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet och täcks av en förklaring om tillbörlig aktsamhet. De flesta av den förordningens bestämmelser ska tillämpas från och med den 30 december 2024.
- (2) För att säkerställa att målen med förordning (EU) 2023/1115 uppnås ska verksamhetsutövare och handlare som släpper ut de relevanta produkterna på marknaden eller exporterar dem visa tillbörlig aktsamhet i enlighet med artikel 8 i den förordningen för att bevisa att de relevanta produkterna uppfyller kraven i den förordningen. Verksamhetsutövarna ansvarar för en grundlig undersökning och analys av sin egen affärsverksamhet, vilket i första hand kräver insamling av uppgifter som är relevanta för förordning (EU) 2023/1115 och lämpliga styrkande handlingar för dessa uppgifter från varje enskild leverantör.
- (3) Kommissionen har vidtagit betydande åtgärder för att underlätta tillämpningen av förordning (EU) 2023/1115 genom att samarbeta med medlemsstaterna och berörda parter. I synnerhet ger vägledningen till förordning (EU) 2023/1115 om avskogningsfria produkter verksamhetsutövare, handlare och behöriga myndigheter upplysningar om de huvudsakliga skyldigheter som fastställs i förordning (EU) 2023/1115 och klargöranden bland annat om tolkningen av definitionen av *användning inom jordbruket*, särskilt när det gäller omställning av skog till mark med andra ändamål än jordbruksanvändning, vilket är i enlighet med Europaparlamentets och rådets begäran.
- (4) Dessutom ger meddelandet från kommissionen av den 7 november 2024 om den strategiska ramen för internationellt samarbete inom ramen för förordning (EU) 2023/1115 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse en övergripande struktur för samarbete med tredjeländer för att underlätta genomförandet av förordning (EU) 2023/1115. Där beskrivs också de allmänna principer som kommissionen avser att tillämpa vid klassificeringen av länder eller delar därav som låg risk eller hög risk i enlighet med artikel 29.3 i förordning (EU) 2023/1115.

<sup>(1)</sup> Yttrande av den 23 oktober 2024 (ännu inte offentliggjort i EUT).

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets ståndpunkt av den 17 december 2024 (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 18 december 2024.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (EUT L 150, 9.6.2023, s. 206).

- (5) I kommissionens genomförandeförordning (EU) 2024/3084 (\*) föreskrivs att verksamhetsutövare och handlare och, i tillämpliga fall, deras ombud, behöriga myndigheter och tullmyndigheter ska ha tillgång till systemet så att de kan fullgöra sina respektive skyldigheter som fastställs i förordning (EU) 2023/1115. Verksamhetsutövare och handlare skulle således kunna registrera och lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet redan innan tillämpningsdatumet för förordning (EU) 2023/1115.
- (6) Tillämpningsdatumet för de bestämmelser i förordning (EU) 2023/1115 som fastställer skyldigheter för verksamhetsutövare, handlare och behöriga myndigheter och som förtecknas i artikel 38.2 i den förordningen bör skjutas upp med tolv månader. Detta är nödvändigt för att tredjeländer, medlemsstater, verksamhetsutövare och handlare ska kunna vara helt förberedda, inbegripet att för de verksamhetsutövarna och handlarna möjliggöra inrättandet av nödvändiga system för tillbörlig aktsamhet som omfattar alla relevanta råvaror och produkter, så att de kan fullgöra sina skyldigheter fullt ut.
- (7) Mot bakgrund av att det tillämpningsdatum som anges i artikel 38.2 i förordning (EU) 2023/1115 skjuts upp med tolv månader bör datumen i bestämmelser med kopplingar till den förordningen, nämligen datumen som föreskrivs för upphävandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 (\*), och för den senarelagda tillämpningen av de bestämmelser som avses i den punkten avseende mikroföretag eller små företag, anpassas i enlighet med detta.
- (8) För att ge verksamhetsutövare och handlare information om tilldelningen av risk till relevanta produktionsländer i god tid om den dag från och med vilken deras skyldigheter med avseende på tillbörlig aktsamhet börjar tillämpas, bör den dag då kommissionen senast ska klassificera länder, eller delar därav, som utgör en låg eller hög risk endast skjutas upp med sex månader.
- (9) Eftersom målen för denna förordning, nämligen att skjuta upp dagen tillämpningsdatumet för de bestämmelser i förordning (EU) 2023/1115 som fastställer skyldigheter för verksamhetsutövare, handlare och behöriga myndigheter, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan endast kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (10) Förordning (EU) 2023/1115 bör därför ändras i enlighet med detta.
- (11) Denna förordning bör på grund av brådskande skäl träda i kraft den tredje dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* för att säkerställa att denna förordning träder i kraft före det ursprungliga tillämpningsdatumet för förordning (EU) 2023/1115.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### Artikel 1

#### Ändringar av förordning (EU) 2023/1115

Förordning (EU) 2023/1115 ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 29.2 ska ersättas med följande:

"2. Den 29 juni 2023 ska alla länder tilldelas en normal risknivå. Kommissionen ska klassificera de länder eller delar därav som utgör en låg eller en hög risk i enlighet med punkt 1 i denna artikel. Förteckningen över länder eller delar därav som utgör en låg eller hög risk ska offentliggöras genom genomförandeakter som ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 36.2, senast den 30 juni 2025. Denna förteckning ska ses över, och vid behov uppdateras, så ofta som det är nödvändigt mot bakgrund av nya bevis."

2. Artikel 37 ska ersättas med följande:

"Artikel 37

#### Upphävande

1. Förordning (EU) nr 995/2010 ska upphöra att gälla från och med den 30 december 2025.
2. Förordning (EU) nr 995/2010 ska dock fortsätta att tillämpas till och med den 31 december 2028 på timmer och trävaror enligt definitionen i artikel 2 a i förordning (EU) nr 995/2010 som producerats före den 29 juni 2023 och släppts ut på marknaden från och med den 30 december 2025.

(\*) Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2024/3084 av den 4 december 2024 om informationssystemets funktion enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörrelse (EUT L, 2024/3084, 6.12.2024, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2024/3084/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/3084/oj)).

(†) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 295, 12.11.2010, s. 23).

3. Genom undantag från artikel 1.2 i den här förordningen ska timmer och trävaror enligt definitionen i artikel 2 a i förordning (EU) nr 995/2010 som producerats före den 29 juni 2023 och släppts ut på marknaden från och med den 31 december 2028 uppfylla kraven i artikel 3 i den här förordningen.”
3. I artikel 38 ska punkterna 2 och 3 ersättas med följande:
- ”2. Om inte annat följer av punkt 3 i denna artikel ska artiklarna 3–13, 16–24, 26, 31 och 32 tillämpas från och med den 30 december 2025.
3. Utom i fråga om produkter som omfattas av bilagan till förordning (EU) nr 995/2010, för verksamhetsutövare som senast den 31 december 2020 var etablerade som mikroföretag eller små företag enligt artikel 3.1 eller 3.2 i direktiv 2013/34/EU, ska de artiklar som avses i punkt 2 i den här artikeln tillämpas från och med den 30 juni 2026.”

#### Artikel 2

#### **Ikraftträdande**

Denna förordning träder i kraft den tredje dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den 19 december 2024.

På Europaparlamentets vägnar

R. METSOLA

Ordförande

På rådets vägnar

BÓKA J.

Ordförande



# Utformning av sanktionsavgifterna

## Inledning

Till stöd för den fortsatta beredningen av betänkandet presenteras i denna bilaga tre alternativ för hur sanktionsavgifterna skulle kunna utformas, samt en variant som kan användas för vissa överträdelser. Därefter berörs även hur en förhöjd avgift skulle kunna utformas.

## Alternativ 1

Detta alternativ utgår från en avgift som tas ut med en viss procent av verksamhetens årsomsättning. Tanken bakom detta är att större företag, med större omsättning, kan göra större vinster om de begår en överträdelse, och därför bör betala en högre avgift. Med hänsyn till sanktionsvärdet är det angivet ett högsta belopp för varje enskild avgift.

## Exempel

x § För överträdelser av artikel 5.2 och 5.3 i EU:s avskogningsförordning genom att tillhandahålla relevanta produkter utan att ha den information som krävs ska en sanktionsavgift betalas med en procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, dock lägst 10 000 kronor och högst 100 000 kronor.

x § För överträdelser av artikel 6.3 i EU:s avskogningsförordning genom att släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med en halv procent

av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, dock lägst 5 000 kronor och högst 50 000 kronor.

x § För överträdelse av artikel 12.1 i EU:s avskogningsförordning genom att inte upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med två procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, dock lägst 20 000 kronor och högst 200 000 kronor.

x § För överträdelse av artikel 12.2 i EU:s avskogningsförordning genom att underlåta att årligen se över systemet för tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med en halv procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, dock lägst 5 000 kronor och högst 50 000 kronor.

x § För överträdelse av artikel 13.1 i EU:s avskogningsförordning genom att använda de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha förvässat sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg i enlighet med artikel 29 ska en sanktionsavgift betalas med en procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, dock lägst 10 000 kronor och högst 100 000 kronor.

## Alternativ 2

Detta alternativ syftar till att förstärka sanktionsavgiftens vinstelimineringseffekt och består av två alternativa beräkningsgrunder. Den första är samma som i alternativ 1, den andra utgår från vinsten, om den går att fastställa. Även här är syftet att differentiera sanktionsavgiften utifrån storleken på det enskilda företaget och den vinst som kan ha gjorts. Även här är dock föreslaget lägsta och högsta belopp med anledning av sanktionsvärdet.



## Exempel

x § För överträdelser av artikel 5.2 och 5.3 i EU:s avskogningsförordning genom att tillhandahålla relevanta produkter utan att ha den information som krävs ska en sanktionsavgift betalas med det högsta av

- a) en procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, eller
- b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften enligt första stycket får dock fastställas till lägst 10 000 kronor och högst 100 000 kronor.

x § För överträdelser av artikel 6.3 i EU:s avskogningsförordning genom att släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med det högsta av

- a) en halv procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, eller
- b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften enligt första stycket får dock fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 50 000 kronor.

x § För överträdelser av artikel 12.1 i EU:s avskogningsförordning genom att underlåta att upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med det högsta av

- a) två procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, eller
- b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften enligt första stycket får dock fastställas till lägst 20 000 kronor och högst 200 000 kronor.

x § För överträdelser av artikel 12.2 i EU:s avskogningsförordning genom att underlåta att årligen se över systemet för tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med det högsta av

- a) en halv procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, eller

b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften enligt första stycket får dock fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 50 000 kronor.

x § För överträdelser av artikel 13.1 i EU:s avskogningsförordning genom att använda de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha förvissat sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg i enlighet med artikel 29 ska en sanktionsavgift betalas med

a) en procent av verksamhetens årsomsättning inom unionen närmast föregående räkenskapsår, eller

b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften enligt första stycket får dock fastställas till lägst 10 000 kronor och högst 100 000 kronor.

### Alternativ 3

Även detta alternativ utgår från samma tanke som de andra alternativen, dvs. att större företag får antas göra större vinster på att inte följa förordningens regelverk. Alternativet innehåller därför en stegvis ökning av avgiften som utgår från verksamhetens årsomsättning. De olika stegen utgår från definitionen av små företag, medelstora företag och mikroföretag i direktiv 2013/34/EU<sup>1</sup>, som hänvisas till i artikel 2.30 i avskogningsförordningen.

### Exempel

x § För överträdelser av artikel 5.2 och 5.3 i EU:s avskogningsförordning genom att tillhandahålla relevanta produkter utan att ha den information som krävs ska en sanktionsavgift betalas med

---

<sup>1</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG.

1. 10 000 kronor för verksamheter med upp till 7 miljoner kronor i årsomsättning,

2. 30 000 kronor för verksamheter med 7 miljoner till 80 miljoner kronor i årsomsättning,

3. 50 000 kronor för verksamheter med 80 miljoner till 400 miljoner kronor i årsomsättning, och

4. 100 000 kronor för verksamheter med över 400 miljoner kronor i årsomsättning.

x § För överträdelser av artikel 6.3 i EU:s avskogningsförordning genom att släppa ut eller tillhandahålla relevanta produkter på marknaden eller exportera dem utan att lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med

1. 5 000 kronor för verksamheter med upp till 7 miljoner kronor i årsomsättning,

2. 15 000 kronor för verksamheter med 7 miljoner till 80 miljoner kronor i årsomsättning,

3. 25 000 kronor för verksamheter med 80 miljoner till 400 miljoner kronor i årsomsättning, och

4. 50 000 kronor för verksamheter med över 400 miljoner kronor i årsomsättning.

x § För överträdelser av artikel 12.1 i EU:s avskogningsförordning genom att inte upprätta ett system för tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med

1. 20 000 kronor för verksamheter med upp till 7 miljoner kronor i årsomsättning,

2. 50 000 kronor för verksamheter med 7 miljoner till 80 miljoner kronor i årsomsättning,

3. 100 000 kronor för verksamheter med 80 miljoner till 400 miljoner kronor i årsomsättning, och

4. 200 000 kronor för verksamheter med över 400 miljoner kronor i årsomsättning.

x § För överträdelser av artikel 12.2 i EU:s avskogningsförordning genom att underlåta att årligen se över systemet för tillbörlig aktsamhet ska en sanktionsavgift betalas med

1. 5 000 kronor för verksamheter med upp till 7 miljoner kronor i årsomsättning,

2. 15 000 kronor för verksamheter med 7 miljoner till 80 miljoner kronor i årsomsättning,
3. 25 000 kronor för verksamheter med 80 miljoner till 400 miljoner kronor i årsomsättning, och
4. 50 000 kronor för verksamheter med över 400 miljoner kronor i årsomsättning.

x § För överträdelser av artikel 13.1 i EU:s avskogningsförordning genom att använda de förenklade kraven på tillbörlig aktsamhet utan att ha förvässat sig om att de relevanta råvarorna eller relevanta produkterna har producerats i länder eller delar av länder där risken klassificerats som låg i enlighet med artikel 29 ska en sanktionsavgift betalas med

1. 10 000 kronor för verksamheter med upp till 7 miljoner kronor i årsomsättning,
2. 30 000 kronor för verksamheter med 7 miljoner till 80 miljoner kronor i årsomsättning,
3. 50 000 kronor för verksamheter med 80 miljoner till 400 miljoner kronor i årsomsättning, och
4. 100 000 kronor för verksamheter med över 400 miljoner kronor i årsomsättning.

### Ytterligare en variant när det gäller vissa överträdelser

När det gäller de överträdelser som är direkt kopplade till utsläppandet, tillhandahållandet eller exporten av en vara kan även sanktionsavgiften utgå från försäljningsvärdet på de produkter som berörs av en överträdelse. De överträdelser som kan vara aktuella för en sådan avgift är de som rör skyldigheterna för små och medelstora handlare, skyldigheterna för ombud och förenklade krav på tillbörlig aktsamhet. Det nedanstående exemplet är endast avsett att visa idén med denna variant. Både de enskilda sanktionsbeloppen och värdegränserna kan tänkas variera beroende på vilken överträdelse det rör sig om.

## Exempel

x § för överträdelse av X ska en sanktionsavgift betalas med

1. 5 000 kronor om överträdelsen omfattar varor till ett värde upp till 500 000 kronor,
2. 10 000 kronor om överträdelsen omfattar varor till ett värde av mellan 500 000 kronor och 1 miljon kronor,
3. 100 000 kronor om överträdelsen omfattar varor till ett värde av mellan en miljon kronor och 20 miljoner kronor, och
4. 200 000 kronor om överträdelsen omfattar varor till ett värde över 20 miljoner kronor.

## Förhöjd avgift

Om en verksamhet inte upphör med överträdelsen, eller upprepar överträdelsen, bör en förhöjd avgift tas ut. Det är allvarligt att fortsätta, alternativt upprepa, överträdelse när man redan har fått en avgift, och alltså är medveten om att man inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt förordningen. Gränserna för den förhöjda avgiften är satta för att uppfylla kraven på vinst och kravet på ett högsta belopp om fyra procent av årsomsättningen.

## Exempel

x § Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelsen, ska en ny avgift för överträdelsen tas ut med de högsta av

- a) dubbla det belopp som anges i X-X §§, eller
- b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften får dock vid varje tillfälle högst uppgå till fyra procent av omsättningen inom unionen närmast föregående räkenskapsår.

En ny avgift får beslutas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse.

x § Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med det högsta av

- a) dubbla det belopp som anges i X-X §§, eller
- b) den vinst som verksamheten gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften får dock vid varje tillfälle högst uppgå till fyra procent av omsättningen inom unionen närmast föregående räkenskapsår.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

# Statens offentliga utredningar 2025

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.

# Statens offentliga utredningar 2025

---

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte- reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

### Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal- försörjning av det civila försvaret. [6]

### Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

### Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

### Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

### Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]