



Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkande SOU 2025:17 Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning

Er beteckning LI2025/00674

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Norrbotten instämmer delvis med utredningens förslag, men avstyrker vissa delar av förslaget. Länsstyrelsen anser inte att utredningen hanterar frågan om skogsförstörelse och avverkning av urskog på ett acceptabelt sätt. Länsstyrelsen anser vidare att utredningen inte fullt ut hanterar frågan om avskogning som sker till följd av restaurering eller återupptaget brukande av jordbruksmark. Länsstyrelsen anser även att förslaget till anpassningen av avskogningsförordningen till svensk rätt måste ta större hänsyn till att det finns fler förordningar och utredningar som berör urskog. Den anpassning av svensk rätt som föreslås får inte innebära att syftena med andra förordningar och utredningar inte kan uppfyllas.

Länsstyrelsen vill påtala att ökad tillgång på jordbruksmark inte alltid innebär avskogning eftersom det finns stora arealer jordbruksmark som har vuxit igen men ännu inte klassas som skogsmark. Sådana kan åter tas i bruk och arealen jordbruksmark öka utan att avskogning sker. De arealer jordbruksmark som växer igen i Sverige är dessutom högre än de som tar annan mark i anspråk. Det är således viktigt att utreda vad en eventuell ökning av arealen jordbruksmark beror på. Det är även viktigt att restaureringar av jordbruksmark inte försvåras och uteblir på grund av försvårade processer.

Länsstyrelsen håller med om att det finns behov av att införa nya regler för att motverka skogsförstörelse, men anser att de förslag som presenteras inte är tillräckliga. Om utredningens förslag

genomförs kommer det att innebära att urskogar fortsatt riskerar att avverkas.

Länsstyrelsen anser att utredningen dragit en korrekt slutsats om att det krävs att kvarvarande urskogar prioriteras för områdesskydd för att förhindra att de avverkas.

Länsstyrelsen anser inte att avverkning av urskog ska tillåtas.

Länsstyrelsen menar att det är uppenbart att syftet med avskogningsförordningen är att bland annat förhindra avverkning av urskog och att minska unionens bidrag till förlust av biologisk mångfald (artikel 1 punkt b). Att urskogar är unika och oersättliga står tydligt som ett av skälen till att förordningen antagits (punkt 15 i förordningen). Länsstyrelsen i Norrbotten anser att utredningens förslag innebär att syftet med avskogningsförordningen inte uppfylls.

Länsstyrelsen vill påtala att det är en brist i utredningen att den svenska definitionen för naturskog inte tas hänsyn till i denna utredning. Våra svenska naturskogar riskerar att tolkas in i begreppet naturligt förnygrade skogar, vilket gör att de inte är skyddade från skogsförstörelse enligt avskogningsförordning.

Avsnitt 3.3 Bedömning av länder

I avsnitt 3.3 anges att klassificeringen ska grunda sig på en bedömning som bland annat omfattar i vilken utsträckning tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar.

Det finns mark som idag inte syns i statistiken för jordbruksmark, då det finns marker som är igenväxta, men ännu inte klassas som skogsmark. Om dessa marker åter börjar brukas, vilket kan komma att hända i ljuset av klimatförändringar och ökat fokus på självförsörjning, så kan det ge en ökning i tillgången på jordbruksmark trots att ingen avskogning sker. Det vore olyckligt om Sveriges restaurering av betesmarker eller återupptaget brukande av jordbruksmarker under igenväxning skulle innebära att Sverige inte kan klassas som ett lågriskland. Det är således viktigt att utreda vad en eventuell ökning av areal beror på och om den orsakat avskogning.

5.2 Andra EU-rättsakter

Länsstyrelsen anser att förslaget till anpassningen av avskogningsförordningen till svensk rätt måste ta hänsyn till att det finns fler förordningar och utredningar som berör urskog. Dessa nämns i utredningens kapitel 5.2 men det nämns inte något om hur förslagen i denna utredning ska anpassas till förslag i övriga utredningar. Länsstyrelsen anser att den anpassning av svensk rätt som föreslås får inte innebära att syftena med andra förordningar och utredningar inte kan uppfyllas.

Enligt miljömålsberedningens förslag, SOU 2025:21, ska alla urskogar skyddas. Enligt förnybartdirektivet får skogsbiomassa inte komma från urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald. Enligt EU:s strategi för biologisk mångfald, som dock inte är rättsligt bindande, ska alla urskogar och gamla skogar skyddas strikt. I den svenska översättningen anges även naturskogar, men om denna tolkning står kvar är oklart. Därutöver har vi det svenska miljökvalitetsmålet Levande skogar, fördjupad utvärdering 2023. Där 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.

Enligt naturrestaureringsförordningens icke-försämringskrav i artikel 4 får inte skogar av naturtyp enligt habitatdirektivet minska i omfattning. Urskog är en delmängd av dessa skogar.

Samtidigt, så som det konstateras i utredningen så finns ytterligare en potentiell konflikt mellan avskogningsförordningen och restaureringsförordningen. Redan idag så märker både lantbrukare och tjänstemän som arbetar med restaurering av betesmark att bolag är rädda för att köpa virke eller massa som är resultat av restaureringar. Detta komplicerar ett redan ansträngt läge hos de lantbrukare som väljer att göra restaurering av betesmark, då allt som försvårar processer belastar företagaren. Det krävs väldigt tydlig information till virkes- och massauppköpare för att undvika detta läge.

5.6 Behov av bestämmelser som motverkar avskogning

Utredningen anger att det ska utarbetas riktlinjer för att klargöra tolkningen av definitionen av jordbruksanvändning i

avskogningsförförordningen. Detta nämns enbart i sammanhanget att omvandla skog till betes- eller slåttermark. Det finns dock tillfällen när det finns skäl att omvandla skogsmark till åkermark. Oftast är anledningen att skapa rationella och långsiktigt hållbara lantbruksföretag. Det är av största vikt att även detta kommer kunna tillåtas i fortsättningen. Det är marginella arealer som påverkas, betydligt mindre de arealer som växer igen till skog. Omvandling av skogsmark till åkermark kan vara mycket viktigt i det enskilda fallet. Det är därför angeläget att även detta finns med i utredningen om bestämmelser och definitioner.

För att kunna ha ett rikt odlingslandskap, med biologisk mångfald och där ekosystemtjänster skapas, måste först ett odlingslandskap finnas. Grunden för detta är aktiva jordbruksföretag som brukar markerna. Brukandet får inte försvåras i sådan utsträckning att det blir omöjligt att bruka markerna. Då kan vi inte få ett rikt odlingslandskap.

5.7 Skogsförstörelse

Länsstyrelsen i Norrbotten anser att utredningen felaktigt tolkar avskogningsförförordningen då den menar att avverkning av en urskog inte innebär skogsförstörelse enligt avskogningsförförordningens definition, om den avverkade skogen ersätts av en naturligt förryngrad skog.

Länsstyrelsen menar att det är uppenbart att syftet med avskogningsförförordningen är att bland annat förhindra avverkning av urskog och att minska unionens bidrag till förlust av biologisk mångfald (artikel 1 punkt b). Att urskogar är unika och oersättliga står tydligt som ett av skälen till att förordningen antagits (punkt 15 i förordningen). Länsstyrelsen tolkar detta som att urskogar inte ska avverkas.

Länsstyrelsen menar vidare att om avverkning i urskog genomförs så som utredningen föreslår, och ersätts av naturligt förryngrad skog, omfattas skogen inte längre av punkt b i definitionen av skogsförstörelse. En naturligt förryngrad skog kan därmed sedan omföras till planterad skog utan att omfattas av skogsförstörelsen enligt förordningen. Slutresultatet är att en urskog har omvandlats till planterad skog. Länsstyrelsen tolkar förordningens definition av skogsförstörelse att förordningens avsikt är att urskogar inte ska avverkas.

Utredningen redovisar hur skogsförstörelse definieras i avskogningsförordningens artikel 2.7. Skogsförstörelse definieras 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.*

Utredningen menar att en avverkning av en urskog därmed inte innebär skogsförstörelse enligt avskogningsförordningens definition, om den avverkade skogen ersätts av en naturligt föryngrad skog.

I artikel 2.8 i avskogningsförordningen definieras urskog 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.

Menar utredningen att det är möjligt att avverka en urskog utan synliga tecken på mänsklig aktivitet och utan att störa de ekologiska processerna? Om det inte är detta utredningen menar så måste den anse att avskogningsförordningens avsikt är att tillåta avverkning av urskogar så länge som de överförs till något som anses vara en naturligt föryngrad skog enligt artikel 2.9.

Avsikten med skrivningarna i förordningen är nog inte att de ska inbjuda till att hitta kryphål för att hitta motiv till att avverka urskog. Tyvärr vekar utredningen tolka detta annorlunda. Länsstyrelsen i Norrbotten undrar varför denna tolkning görs? Anser utredarna verkligen att vi inte har råd eller skyldighet att skydda de sista urskogarna i vårt land?

5.9 Behov av bestämmelser som motverkar skogsförstörelse

Länsstyrelsen håller med om att det finns behov av att införa nya regler för att motverka skogsförstörelse, men anser att de förslag som presenteras inte är tillräckliga. Om utredningens förslag genomförs kommer det att innebära att urskogar fortsatt riskerar att avverkas.

Enligt utredningens bedömning finns behov att införa nya regler för att motverka skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland. Förslagen som utredningen

presenterar handlar om att skogsägare ska rapportera in om de tänkt avverka i en urskog, att det ska tas fram föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka skogsförstörelse i urskog och att det ska införas nya definitioner av urskog, skogsplantage och skogsförstörelse i skogsvårdslagen.

Detta beskrivs mer utförligt kapitel 5.9.3 där det förtydligas att enligt dagens avverkningsregelverk inte 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. Därmed finns ingen kontroll av om skogsförstörelse sker i Sverige.

5.9.1 I vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum

Länsstyrelsen anser att beräkningen av urskog enligt FAO är osäker och att den inte bör användas som underlag i detta sammanhang. En hel del skogar faller förmodligen utanför beräkningen av arealen urskog enligt den metod som använts. Arealen urskog är troligtvis högre.

I avsnitt 5.9.1 hänvisas till Riksskogstaxeringens beräkningar av areal urskog enligt FAO. I rapporteringen till FAO 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 skyddade. 150 000 hektar är utanför strikt skydd men finns geografiskt avgränsad i andra underlag och 57 000 hektar är okända.

Denna beräkning av arealen urskog finns tydligare i beskriven på sidan 40 i kunskapsunderlaget Urskogar och naturskogar¹ som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen sammanställt. Där framgår det att Riksskogstaxeringen använt parametern naturskogskaraktär som registreras av Riksskogstaxeringen på produktiv skogsmark som ett av underlagen. Denna parameter har sedan kombinerats med den totala arealen skogsmark inom fjäll och fjällbarrskog. Improduktiv mark nedan fjällnära gränsen har inte inkluderats i rapporteringen.

¹ [Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer](#)

Parametern naturskogskaraktär har som grundkriterium att det måste finnas grova döda träd med över 25 centimeters diameter i brösthöjd² Länsstyrelsen vill påpeka att denna grovlek på död ved förutsätter att beståndet är tämligen produktivt. Det kan därför finnas lågproduktiva urskogar som faller utanför definitionerna enligt denna parameter.

Tittar man närmare på parametern naturskogskaraktär i Riksskogstaxeringens underlag (opublicerat material från Riksskogstaxeringen, SLU) så indikerar Riksskogstaxeringens data en minskning av arealen. Denna minskning av arealen skog med naturskogskaraktär syns både inom och utanför strikt skydd mellan åren 2018–2021. Minskningen är dock inte signifikant. Att arealen urskog skulle kunna minska i de skyddade områdena är knappast troligt, vilket vittnar om att parametern naturskogskaraktär inte är lämplig för att beskriva utvecklingen för urskog. Länsstyrelsen i Norrbotten har diskuterat detta problem med Riksskogstaxeringen, SLU (personlig kommentar), vilket lett till att Riksskogstaxeringen nu gör en intern översyn av parametern naturskogskaraktär och dess lämplighet att använda som underlag för beräkning av areal urskog.

När det gäller den areal urskog som beräknas med hjälp av den totala arealen skogsmark inom fjäll och fjällbarrskog är det viktigt att vara medveten om att även fjällbjörkskog är inkluderad. Fjällbarrskog är impediment, det vill säga att den omfattar skog med en bonitet lägre än en skogskubikmeter per hektar och år. Det faktum att urskog på impediment nedan fjällbarrskogen inte inkluderas i beräkningen gör att den är inkonsekvent.

5.10.2 Avverkning i urskog

Länsstyrelsen ställer sig frågande till förslaget om hur urskog ska hanteras enligt detta betänkande. Att tro att skogsägare på eget initiativ kommer att anmäla om de har en urskog på sin mark är befängt. Att uppmana skogsägaren att beskriva hur urskogen ska avverkas och föryngras för att motverka skogsförstörelse blir motsägelsefullt och kontraproduktivt. Avverkning i en urskog är skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Men, utredningen har valt att tolka förordningen som att avverkning av en urskog inte är skogsförstörelse om skogen efter avverkning omvandlas till en naturligt föryngrad skog. En tolkning som, förutom förlusten av

² [ris_fin_24.pdf](#)

biologisk mångfald, även öppnar ett kryphål för att de naturligt föryngrade skogen sedan kan omvandlas till planterad skog.

Här vill Länsstyrelsen i Norrbotten understryka att syftet med förordningen anges i artikel 1. I artikel 1.1.b står det att ett av syftena är att minska förlusten av biologisk mångfald. Hur ska en avverkning av en urskog kunna ske utan förlust av biologisk mångfald?

Länsstyrelsen anser inte att avverkning av urskog ska tillåtas, men anser att utredningen dragit en korrekt slutsats om att det krävs att kvarvarande urskogar prioriteras för områdesskydd för att förhindra att de avverkas.

Länsstyrelsen anser att förslaget till anpassningen av avskogningsförordningen till svensk rätt måste ta hänsyn till att det finns fler förordningar och utredningar som berör urskog. Dessa nämns i utredningens kapitel 5.2.

Sammantaget menar Länsstyrelsen att huruvida avverkning av urskog är möjligt eller ska få ske inte behöver utredas ytterligare eftersom det är tydligt formulerat i många direktiv och utredningar samt även i avskogningsförordningen att urskogar är unika och oersättliga. Därmed ska de inte avverkas utan i stället skyddas långsiktigt.

För att motverka att skogsförstörelse ska äga rum föreslår utredningen att den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om en föryngringsavverkning ska ske i en urskog. Markägaren ska även ange 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.

Här menar utredarna att avskogningsförordningen inte förbjuder någon typ av avverkning, inte ens i urskog. Avskogningsförordningen reglerar enbart marknaden med produkter, men det framgår tydligt av Artikel 1 i avskogningsförordningen³ att syftet med förordningen är att minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och förlust av biologisk mångfald.

³ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2023/ 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 utredningen rekommenderas inte avverkning i urskog, samtidigt utesluts det inte 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.

Allmänna synpunkter

I arbetet med att anpassa avskogningsförordningen och även övriga förordningar och direktiv till svensk rätt är det viktigt att se till syftet med dessa. Huvudsyftet med alla nationella och internationella bestämmelser som rör både klimat och biologisk mångfald är att främja långsiktig stabilitet och hållbarhet i ekosystemet. Att fokusera på att inte gå utöver miniminivåer i tillämpningarna, upprätthålla konkurrenskraft inom berörda näringar och att minimera kostnader för genomförande innebär att nedprioritera ekologisk funktionalitet och därmed huvudsyftet med det nationella och internationella miljöarbetet.

Länsstyrelsen vill påtala att det är en brist att den svenska definitionen för naturskog inte tas hänsyn till i denna utredning⁴. Naturskog enligt den definitionen ligger mycket nära definitionen av urskog enligt avskogningsförordningen, men inte helt. I avskogningsförordningen används begreppet naturligt föryngrade skogar, vilket inte innebär en kvalitetsbedömning av skogen, den kan vara helt eller delvis planterade enligt definitionen. Dessutom finns ingen begränsning av övrig skogsbrukspåverkan för denna typ av skog. Våra svenska naturskogor riskerar att tolkas in i begreppet naturligt föryngrade skogar, vilket gör att de inte är skyddade från skogsförstörelse.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med naturvårdshandläggare Sofia Åström som föredragande. I ärendets beredning har även chefen för naturskyddsenheten Per-Anders Jonsson, Miljöanalysenheten och Landsbygdsenheten deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

⁴ [Urskogor och naturskogor – sammanställning av underlag och bedömning av arealer](#)