



Er ref/dnr: LI2025/00647

Vårt dnr: 2025/0094

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
li.smf@regeringskansliet.se

Stockholm 25 juni 2025

**Yttrande över SOU 2025:17 Anpassning av svensk rätt till
avskogningsförfordningen**

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen ser avskogningsförfordningen som en mycket viktig lagstiftning för att minska EU:s bidrag till den globala avskogningen. Lagstiftningen omfattar ett urval av produkter som kan kopplas till avskogning, skogsförstörelse eller olaglig verksamhet. Det är av största vikt att EU inte importerar dessa eller handlar med dessa inom EU.

Utredningen har lämnat en rad förslag som är en konsekvens av själva förfordningen och Naturskyddsföreningen kommenterar därför inte dessa. Naturskyddsföreningen lämnar synpunkter nedan på utredningens förslag för tillämpningen av lagstiftningen, där det ur föreningens perspektiv är viktiga aspekter som tillstyrks och där det finns brister eller otydligheter som därav avstyrks.

Naturskyddsföreningen understryker vikten av att inte fördröja tillämpningen av förfordningen eller att underminera dess struktur, något som kan komma att skada EU:s trovärdighet och motverka ansträngningarna från företag och tredjeländer som har investerat i att uppnå efterlevnad.

Naturskyddsföreningen önskar att Sverige, tillsammans med de andra EU-medlemsstaterna, står fast vid de åtaganden som gjorts, att EUDR:s integritet upprätthålls och att fokus läggs på att möjliggöra genomförandet, då det är en förfordning som är avgörande för skogar, klimatarbete och global trovärdighet.

- Naturskyddsföreningen delar inte utredningens bedömning om vad som är relevant lagstiftning enligt artikel 2.40.(4)
- Naturskyddsföreningen stödjer utredningens bedömning om behov av nya regler för att motverka skogsförstörelse i Sverige. (5.9)
- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om att skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om att en föryngringsavverkning ska ske i urskog (5.10.2) samt att detta ska straffsanktioneras (5.12) och avstyrker följaktligen att reglera föryngringsåtgärder i urskogar. (5.10.2)
- Naturskyddsföreningen tillstyrker behovet av att införa definitioner för urskog, skogsplantage och skogsförstörelse. (5.11)
- Naturskyddsföreningen understryker vikten av att inte fördröja tillämpningen av förordningen. (6.3)
- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget till straffsanktionering av artikel 3. (8.10)
- Naturskyddsföreningen delar inte utredningens slutsats om avsaknad av behov av sanktionering av artikel 3. (8.10.1)
- Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag om skydd av identitetsuppgifter. (10.5)
- Naturskyddsföreningen delar inte utredningens tolkning beträffande möjlighet att överklaga. (12)

Specifika synpunkter

4. Relevant lagstiftning enligt artikel 2.40

Naturskyddsföreningen delar inte utredningens slutsatser beträffande "relevant lagstiftning". För att lagstiftning ska anses vara relevant enligt avskogningsförordningen har utredningen formulerat ett eget krav vilket innebär att relevant lagstiftning ska ha en koppling till förordningens syften, dvs att minska avskogning och skogsförstörelse. Denna insnävning saknar stöd i såväl förordningen som i det vägledningsdokument som publicerats av EU kommissionen. Viktiga lagar riskerar därmed att bedömas ha ingen eller en svag koppling till förordningens syfte och därför inte vara relevanta för tillämpning i Sverige trots att de omfattas av avskogningsförordningens definition av "relevant lagstiftning". Utredningen för ett resonemang i slutet av delkapiteln om lagars relevans till förordningens syfte. Frågan om insnävning är även principiellt viktig.

5.9 Behov av bestämmelser som motverkar skogsförstörelse

Naturskyddsföreningen stödjer utredningens bedömning om att det finns behov av att införa nya regler för att motverka skogsförstörelse i Sverige.

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 den fördjupade utvärderingen av Levande skogar identifierat förlusten av skogar med höga naturvärden, som inte kan återskapas inom överskådlig tid, som ett särskilt akut problem när det gäller att bevara skogens biologiska mångfald. Rester av naturskog och andra skogar med naturvärden kopplade till lång skoglig kontinuitet är exempel på sådana skogar. Skogsstyrelsen anger vidare att avverkning av dessa miljöer innebär en allvarlig negativ påverkan på Sveriges möjligheter att bevara den biologiska mångfalden i skogslandskapet [...]. Att säkerställa att de kvarvarande skogarna med mycket höga naturvärden bevaras är avgörande och behöver hanteras skyndsamt.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har slagit fast att en mycket stor andel av fjällnära skogar och andra kontinuitetsskogar i nordvästra Sverige består av ur- och/eller naturskog. Avseende skillnaden mellan ur- och naturskog konstaterar myndigheterna att urskog i de flesta fall kan betraktas som en underkategori av naturskog. I nordvästra Sverige, som utgör en delmängd av Sápmi, pågår fortfarande kalavverkning och omvandling av dessa skogar, som aldrig tidigare kalavverkats.

Baserat på ovan menar Naturskyddsföreningen att avverkning av dessa skogar bör likställas med skogsförstörelse, så som det definieras i EU:s avskogningsförordning, eftersom det tydligt undergräver bevarandet av biologisk mångfald och fungerande skogsekosystem – värden som lyfts fram i skäl 1 i EUDR.

Naturskyddsföreningen vill framhålla problemet som föreligger i och med att utredningen utgår från nuvarande system med avverkningsanmälningar och kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Som utredaren själv pekar på finns det förslag i den pågående skogsutredningsutredningen som innebär tämligen stora förändringar till dagens ordning. Naturskyddsföreningen delar utredarens slutsats att om skogutredningens förslag går igenom så kan detta komma att påverka de bedömningar och förslag som lämnas i denna utredning. Hur förslagen och bedömningarna kan komma att påverkas hade behövts belysas tydligt i utredningen i syfte att ge regeringen vägledning. En sådan analys saknas helt.

Naturskyddsföreningen ger fullt stöd åt Skogsstyrelsens synpunkter i sitt underlag till utredningen avseende behovet av att göra ändringar i lagstiftning som omfattar andra avverkningar än föryngringsavverkningar. Idag är det inte anmälningspliktigt att t.ex. gallra skog. Detta innebär att skogsmarkens ägare kan göra tämligen stora avverkningsåtgärder i en urskog utan att behöva anmäla detta till Skogsstyrelsen. Givet att det saknas en heltäckande kartläggning över urskog i Sverige så kommer en sådan gallring kunna gå

obemärkt förbi, även om den bryter om avskogningsförordningen. Naturskyddsföreningen menar därför att även andra skogsbruksåtgärder än föryngringsavverkning behöver omfattas av krav på anmälan till Skogsstyrelsen.

5.10.2 Avverkning i urskog

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om att skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om att en föryngringsavverkning ska ske i urskog. Utredningen menar att det finns behov av att identifiera och skydda urskogar för att motverka skogsförstörelse i Sverige. Då avskogningsförordningen inte är någon förbudslagstiftning utan marknadsreglerande är detta en möjlighet att förhindra skogsförstörelse genom att motverka risken för att områden som uppfyller kriterierna för urskog inte uppmärksammas i samband med en avverkningsanmälan. Naturskyddsföreningen anser att kvarvarande urskogar behöver kartläggas och ges ett strikt skydd för att uppnå nationella miljö kvalitetsmål, säkerställa målsättningarna i EU:s strategier för skog och biologisk mångfald. Naturskyddsföreningen avstyrker bestämt, av samma skäl, förslaget att reglera hur föryngring ska ske i urskogar (5.10.2).

5.11 Behov av att införa vissa definitioner

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att det ska införas definitioner i skogsvårdslagen för urskog, skogsplantage och skogsförstörelse.

5.12 Behov av sanktioner

Naturskyddsföreningen stödjer utredningens förslag om att anmälningsplikten för åtgärder i urskogar (5.10.2) ska straffsanktioneras. Detta behöver dock kompletteras med en skyndsamt kartläggning av Sveriges urskogar, samt en anmälningsplikt för alla skogsbruksåtgärder i urskog. Även om det faller utanför denna utredning vill Naturskyddsföreningen särskilt betona att staten omgående behöver säkerställa resurser för att alla Sveriges ur- och naturskogar får ett strikt skydd i linje med Sveriges åtaganden för biologisk mångfald.

6. Behovet av kompletterande regelverk

6.3 Ikraftträdande

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om ikraftträdande. Det är centralt och viktigt att lagstiftningen är på plats då förordningen börjar gälla. Tillsyn

och kontroll måste kunna genomföras från början då de verksamhetsutövare som omfattas av förordningen ska börja tillämpa den. Utan lagstiftning på plats riskerar det att leda till otydlighet och risk att förordningen inte efterlevs på ett korrekt sätt.

8. Sanktioner och förverkande

8.10 Sanktionering av artikel 3

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget till straffsanktionering av artikel 3 och menar att straffsanktionering fullt ut ska omfatta relevant lagstiftning enligt avskogningsförordningens krav. Utredningen har valt att begränsa förslaget till straffsanktionering av artikel 3 i förordningen genom bara inkludera några punkter i straffsanktoneringen kopplat till kravet på att råvaror skall ha producerats i enlighet med relevant lagstiftning i ursprungslandet. Stora delar av vad som kan betraktas som olagliga handlingar kopplat till relevant lagstiftning omfattas i och med detta inte av förslaget till straffsanktionering. Utredningen har inte heller införlivat kravet på att produkten ska vara framtagen i enlighet med mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt. Det skulle strida mot den grundläggande EU-rättsliga principen om lojalt samarbete. Principen kräver att medlemsstaterna vidtar alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Principen innebär exempelvis att en medlemsstats genomförande inte ska försvaga förordningen. Utredningens förslag är också problematisk utifrån principen om EU-rättens företräde.

Då avskogningsförordningen omfattar handelsvaror som har hög avskogningsrisk och därigenom stor risk för såväl kränkning av mänskliga rättigheter samt produktionsmodeller som orsakar konflikter om mark är det inte rimligt att i princip utgå från svenska råvaror vid anpassningen av nationell lagstiftning. I stället bör hänvisningen vara till den ursprungliga texten under 2.40 och gärna exemplifiera med lämpliga handlingar och lagkrav som ska vara uppfyllda.

Naturskyddsföreningens kommentar:

Det kan konstateras att det är en komplex lagstiftning. Det kommer att krävas en viss nivå av specialistkunskap – till exempel kunskap om de "relevanta lagarna" i ett visst producentland (vilket delvis beror på hur artikel 2.40 tolkas och vilka lokala lagar som omfattas av dess tillämpningsområde) – för att kontrollera att en aktör åtminstone har beaktat dessa lagar i sin aktsamhetsbedömning. Dessutom krävs specialistkunskap om relevanta risker (t.ex. systematiska risker kopplade till en viss produktionsregion och viss sektor) så att myndigheterna effektivt kan granska den riskbedömning som aktören har gjort (och identifiera risker som ignorerats eller förbises).

Det faktum att skyldighetens omfattning är abstrakt innebär inte att efterlevnaden inte kan kontrolleras när den tillämpas på de specifika omständigheterna i ett visst fall eller en viss leverans. Det finns många andra väletablerade abstrakta rättsliga begrepp som har tillämpats och verkställts i specifika fall av domstolar världen över. Oaktsamhet är ett bra exempel, dvs skyldigheten att iaktta "skälig aktsamhet" för att undvika "rimligen förutsebar skada". Vad denna rättsliga skyldighet innebär i praktiken beror alltid på omständigheterna i det enskilda fallet.

8.10.1 Förhållandet mellan avskogningsförordningen och miljöbrottsdirektivet

Naturskyddsföreningen delar inte utredningens slutsats att det inte finns behov av att lägga något förslag trots att avskogningsförordningens artikel 25.2 kräver detta av medlemsländerna. Naturskyddsföreningen anser att lagen bör kompletteras med böter som är vinsteliminerande och med högsta belopp för överträdelser av artikel 3 och i enlighet med något av de två förslag som man skissat på (sidorna 270 – 274) men väljer att inte lägga som ett förslag. Utredningen skriver följande förklaring till dessa förslag: *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 vinsteliminerande 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.*

10. Sekretess och uppgiftslämnande mellan myndigheter

10.5 Det bör införas ett skydd för vissa identitetsuppgifter

Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag att det införs ett skydd för identitetsuppgifter för 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.

12. Rätten till rättslig prövning och 12.3.3 Århuskonventionen

Naturskyddsföreningen delar inte utredningens tolkning beträffande möjlighet att överklaga för en person eller aktör utan anser att den är för snäv. Enligt utredningens förslag skall en person eller aktör som framfört en väl underbyggd synpunkt kopplat till avskogningsförordningen bara kunna överklaga den behöriga myndighetens beslut i de fall myndigheten inte inleder ett tillsynsärende. Naturskyddsföreningen anser dock att det ska vara möjligt

att överklaga även om myndigheten vidtar någon typ av åtgärd, för att därmed kunna pröva om myndigheten agerat tillräckligt kraftfullt i enlighet med avskogningsförordningens bestämmelser.

Naturskyddsföreningen delar inte heller utredningens bedömning angående vilka miljörättsliga beslut som är möjligt för miljöorganisationer att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och Århuskonventionen.

Naturskyddsföreningen anser att Sverige vid genomförandet av avskogningsförordningen värnar de demokratiska rättigheter som bland annat stadgas i Århuskonventionen.

Detta remissvar har utarbetats av Maria Rydlund, sakkunnig tropisk skog vid rikskansliet, med hjälp av Malin Sahlin, sakkunnig skog.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Karin Lexén
Generalsekreterare

Marja Wolpher
Tf chef Policyenheten,
Internationella
avdelningen