



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-06-26

Ärendenummer
NV-25-021511

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2025:17 Anpassning av svensk rätt till avskogningsförordningen (LI2025/00674)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positiva till flera delar av utredningens avvägningar och slutsatser. Även om utredningen hanterar stora delar av den komplexitet som avskogningsförordningen innefattar, så anser vi att utredningen i några centrala delar förbiser viktiga förutsättningar, möjliga lösningar och förslag vilket kan innebära risker för biologisk mångfald samt en risk att Sverige inte kan fortsätta klassas som ett lågriskland.

- Vi bedömer att utredningens förslag om anmälningsplikt för avverkning av urskog inte är tillräckligt och anser att tillståndsplikt eller förbud bör införas i ett första steg. Ett förbud mot avverkning i urskog kan vara en proportionerlig åtgärd sett till det övergripande syftet med förordningen och vad som krävs för att uppnå flera av förordningens bestämmelser.
- Vi bedömer att stegvisa förändringar som sammantaget kan leda till skogsförstörelse är en tydlig risk och anser till skillnad från utredningen att det behöver regleras i svensk rätt för att undvika osäkerhet i rättstillämpningen.
- Vi bedömer att identifiering och kartläggning av resterande urskogar är grundläggande för att säkerställa att otillåten avskogning inte sker.
- Vi bedömer att de förändringar som föreslås i delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning, avseende ändringar av regler för avverkningsanmälan och samråd, innebär att utredningens förslag blir otillräckliga.
- Vi vill uppmärksamma möjliga konflikter med stöd till eller krav på restaurering av ängs- och betesmarker i annan lagstiftning.
- Vi vill uppmärksamma möjligheter till förenklingar för importörer av timmer, till exempel genom ändringar i miljötillsynsförordningen eller i berörda myndigheters instruktioner, i fråga om kopplingar mellan avskogningsförordningen och EU:s CITES-lagstiftning.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse (kap. 5)

Naturvårdsverket ser positivt på flera delar av utredningens avvägningar och slutsatser och vi anser att den juridiska genomlysningen i utredningen är väl genomförd och klargörande. Men, vi bedömer att förslagen i några delar inte räcker till, vilket kan innebära en risk för att Sverige inte kan klassas som ett lågriskland. Naturvårdsverket har invändningar mot utredningens slutsatser avseende omvandling av urskog som innebär skogsförstörelse, dvs. en degradering av skogen kvaliteter i form av biologisk mångfald.

Avverkning i urskog (avsnitt 5.10.2)

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag om anmälningsplikt för avverkning i urskog inte är tillräckligt. Vi anser att tillståndsplikt eller förbud bör införas i ett första steg, för att säkerställa att det inte sker skogsförstörelse i form av avverkning eller annan omvandling av urskog. Detta för att Sverige fortsatt ska klassas som ett lågriskland.

Vi bedömer att en anmälningsplikt för avverkning i urskog, enligt utredningens förslag, kan förväntas ha viss betydelse för att säkerställa att urskog inte omvandlas på ett felaktigt sätt. Men, för att fungera måste det kombineras med övergripande identifierings- och kartläggningsinsatser från staten, vilket utredningen inte föreslår. Eftersom det inte pågår systematiskt arbete i Sverige med att identifiera urskogar utanför skyddade områden kan det äventyra Sveriges klassning som lågriskland. Detta utifrån perspektivet att Sverige inte vidtar passande åtgärder för att minska risken för skogsförstörelse. Kostnader för identifiering och kartläggning av urskog¹ behöver ställas mot de ökade kostnader för kontroll och efterlevnad som blir följden om Sverige inte får behålla sin klassning som ett lågriskland.

Naturvårdsverket är medveten om att ett förbud mot avverkning i urskog inte är något som tydligt avkrävs medlemsstaterna i avskogningsförordningen. Vi anser ändå att ett förbud mot avverkning i urskog kan vara en proportionerlig åtgärd sett till det övergripande syftet med förordningen. Ett förbud skulle medföra att vi uppnår såväl förordningens syfte som flera av dess bestämmelser. Det bör därför inte ses som en implementering som går utöver vad som är nödvändigt. Ett förbud, eller åtminstone en tillståndsplikt, skulle också skapa bättre förutsättningar för Sverige att behålla sin klassning som ett lågriskland.

För att säkerställa att otillåten avskogning inte sker, och för att Sverige ska fortsätta att klassas som ett lågriskland, är identifiering och kartläggning av Sveriges resterande urskogar grundläggande. Naturvårdsverket anser att detta behov finns oavsett vilken nivå av reglering som väljs - anmälan, tillståndsplikt eller förbud. Genom identifiering och kartläggning minskar också risken för stegvisa förändringar avsevärt.

Stegvisa förändringar som kan leda till skogsförstörelse (avsnitt 5.10.1)

Naturvårdsverket bedömer att det kommer vara en särskild utmaning att säkerställa att stegvis försämring av skogen inte sker vid efterlevnaden av avskogningsförordningens genomförande i svenskt skogsbruk. Naturvårdsverket

¹ Beräkningar av sådana kostnader finns bland annat i skogsutredningen 2019 (SOU 2020:73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen).

anser att det är nödvändigt att förhålla sig till stegvisa förändringar som sammantaget kan leda till skogsförstörelse. Vi anser till skillnad från utredningen att avskogningsförordningen kan tolkas som att den reglerar detta. Stegvisa förändringar som kan leda till skogsförstörelse behöver därför också regleras i svensk rätt.

Utredningen har utifrån art. 2.13 b) gjort tolkningen att avskogningsförordningens förbud inte inträder vid strukturella degraderingar, utan endast om förstörelsen sker vid ett och samma tillfälle. Enligt utredningen skulle detta i princip endast kunna ske vid en kalavverkning (s. 165). Naturvårdsverket bedömer att denna tolkning, som endast utgår från den svenska språkversionen av förordningen, är alltför begränsad. Tolkningen är svårförenlig med EU-lagstiftningens ansats att bekämpa avskogning och skogsförstörelse som skett efter den 31 december 2020. I praktiken är det rimligt att anta att skogsförstörelse kan uppstå genom stegvisa försämringar då detta inte är någon ny företeelse. Det kan ta olika lång tid beroende på hur kraftiga ingrepp som görs i beståndet. Urskog är en känslig miljö för olika skogsbruksåtgärder, där gallring inte är förenlig med att bevara området som en urskog. Naturvårdsverket påpekar att gallring är den arealmässigt vanligaste avverkningsåtgärden och omfattar årligen ca 290 000 hektar. Det är därför inte enbart en teoretisk fråga.

Naturvårdsverket bedömer att det finns formuleringar i andra språkversioner av lagstiftningen som kan tolkas annorlunda än den svenska. Det finns relevanta exempel på detta i bland annat den engelska (*the wood has been harvested from the forest without inducing forest degradation*) och den spanska (*la madera se haya aprovechado del bosque sin provocar su degradación*). Båda dessa öppnar för att inkludera stegvisa försämringar. Det bör särskilt noteras att dessa språkversioner använder andra begrepp som inte fullt ut motsvaras av "har avverkats". Den engelska säger *has been harvested*, dvs. skördats eller tagits om hand. Den spanska säger *se haya aprovechado*, vilket syftar på att utnyttja eller ta tillvara en resurs. Ingen av dessa språkversioner kan anses syfta tydligt på en enskild avverkning.

Naturvårdsverket anser att den enskilda gallringen inte i sig måste utgöra skogsförstörelse för att vara förbjuden. Om den tillsammans med kommande liknande gallringar skapar skogsförstörelse är det tillräckligt för att förbudet ska träda in. När olika språkversioner av EU-lagtexten kan leda till olika tolkning är det lämpligt att gå tillbaka till bestämmelsens och förordningens syfte. Vi anser att vår tolkning är mer förenlig med förordningens syfte. Det skulle annars vara fullt tillåtet att kringgå förordningens förbud genom att vidta ett flertal gallringar som tillsammans utgör skogsförstörelse, trots att en kalavverkning på samma plats hade varit förbjuden.

Naturvårdsverket anser att en reglering av stegvisa förändringar, särskilt avseende urskog, bidrar till bättre efterlevnad av avskogningsförordningen i ett större perspektiv. Det skapar också bättre förutsättningar för Sverige att behålla sin klassning som ett lågriskland.

Vi ser det som ett ytterligare problem att det först efter att gallringar har utförts kommer att visa sig att skogsförstörelse har inträtt. Det kan därför vid gallringstillfället framstå som att en tidig gallring i händelsekedjan är tillåten, trots att detta senare visar sig inte vara fallet, vilket skapar osäkerhet i rättstillämpningen. Att reglera stegvisa förändringar som leder till skogsförstörelse skulle minska även denna osäkerhet.

Skogsutredningens förslag riskerar att försämma förutsättningarna för att uppfylla avskogningsförordningen (avsnitt 5.10.1)

Naturvårdsverket bedömer att de förändringar som föreslås i delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning (fortsättningsvis kallad skogsutredningen)², avseende ändringar av regler för avverkningsanmälan och samråd, innebär att utredningens förslag om anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning blir otillräckliga.

Naturvårdsverket noterar att utredningen utgår från dagens system med avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och därtill har identifierat andra pågående utredningars möjliga påverkan på förslagen. Vi bedömer att förändringar som föreslås i skogsutredningen påverkar förutsättningarna för att kunna uppfylla avskogningsförordningen negativt.

Möjliga konflikter med stöd till eller krav på restaurering av ängs- och betesmarker i annan lagstiftning (avsnitt 5.6.2)

Naturvårdsverket bedömer att avskogningsförordningens krav i vissa delar, enligt sin ordalydelse, kan komma i strid med naturrestaureringsförordningens krav om att restaurera numera skogbevuxna betesmarker tillbaka till hävdade betesmarker. Denna konflikt har preliminärt lösts genom en vägledning från EU-kommissionen³ som ska möjliggöra sådana restaureringar utan att det blir förbjudet enligt avskogningsförordningen. Vägledningen innebär i princip att om markägare har omvandlat skogsmark till jordbruksmark, ska detta ändå inte i juridisk mening anses som omvandling till jordbruksmark om det primära syftet är naturvård i enlighet med en bevarande- eller återställandeplan.

För att EU-kommissionens vägledning ska vara möjlig att tillämpa i Sverige på ett förutsägbart och rättssäkert sätt bör anpassning till svenskt regelverk ske. Detta bör lämpligen ske genom författning, och inte endast genom nationell vägledning som vi bedömer skulle lösa frågan bara till viss del. Vi ser risker med att enbart vägledning, till stöd för rättstillämpningen, inte blir tillräckligt förutsägbart och rättssäkert för den enskilde verksamhetsutövaren. Utifrån EU-kommissionens vägledning bedömer vi det dock som uppenbart att avsikten inte har varit att avskogningsförordningen ska hindra sådan omläggning av mark som diskuteras här.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att det finns en nyligen av regeringen beslutad stödordning samt kompletterande föreskrifter från Naturvårdsverket för restaurering av betesmarker⁴, där restaureringen i enskilda fall riskerar att inte vara (eller framstå som inte vara) tillåten enligt avskogningsförordningen. Potentiella konflikter kan eventuellt lösas med stöd av EU-kommissionens vägledning. Det kan dock noteras att avskogning för bete sker i liten skala i dagsläget. Ambitionerna i arbetet med restaurering av betesmarker är höga och kan framöver förväntas leda till avskogning av större arealer än i dag.

² SOU 2024:91. Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk. Delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning.

³ EU-kommissionens vägledande dokument för Förordning (EU) 2023/1115 om avskogningsfria produkter (C/2024/6789), avsnitt 11.4 a), s. 25.

⁴ Förordningen om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald (2024:202). Stödordningen kompletteras av Naturvårdsverkets föreskrifter (2024:3) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald.

Importregler för timmer enligt konventionen om internationell handel med utrotningshotade djur och växter (CITES)

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen inte går närmare in på kopplingar till importregler för timmer enligt EU:s CITES-lagstiftning. Vi vill uppmärksamma att det kan finnas behov av förenklingar på detta område, för att undvika omotiverat tung regelbörda för importörer av timmer.

Naturvårdsverket ser vissa risker när det gäller import av timmer från tredje land, då timmer som omfattas av avskogningsförordningen också skulle kunna omfattas av importregler enligt CITES. Vi bedömer att det kan finnas utrymme att förenkla och tydliggöra myndigheternas arbete gentemot importörer av timmer som kan träffas av båda regelverken. Dessa aktörer riskerar annars att få en omotiverat tung regelbörda utan att en motsvarande ökad miljönytta uppstår.

Det är möjligt att vissa av de konflikter som kan uppstå mellan de båda regelverken är sådana som behöver lösas på EU-nivå. Vi ser emellertid möjligheter till vissa förenklingar som skulle kunna göras i Sverige, till exempel genom ändringar i miljötillsynsförordningen eller i berörda myndigheters instruktioner. Naturvårdsverket har i nuläget dock inte några utvecklade konkreta förslag om detta.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristen Olof Ekström samt handläggarna Lars-Olof Sarenmark, Olle Höjer och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.smf@regeringskansliet.se

kn.registrator@regeringskansliet.se