

Datum
2025-06-19

Darienr
2025/965
Er referens
LI2025/00674

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

Skogsstyrelsen har i yttrandet fokuserat på förslag som tydligt berör myndighetens verksamhets- och ansvarsområde. Synpunkterna redovisas utifrån de föreslagna bestämmelserna i kompletteringslagen och övriga berörda lagar och förordningar, eftersom myndigheten bedömer att det på så sätt blir tydligast.

Sammanfattning

Skogsstyrelsen ser stora utmaningar med flera av de föreslagna bestämmelserna varför myndigheten har avstyrkt några av dem. För att bestämmelserna ska bli mer ändamålsenliga bedömer Skogsstyrelsen att ytterligare analys behöver ske.

Kompletteringslagen

De föreslagna bestämmelserna om straff och sanktionsavgifter är enligt Skogsstyrelsens bedömning mycket svåra att tillämpa och överlappar varandra varför myndigheten anser att reglernas utformning behöver arbetas om. Skogsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att överträdelser som kan bli aktuella för sanktionsavgift är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning. Skogsstyrelsen önskar vidare ytterligare förtydligande om vad Skogsstyrelsen förväntas göra när det kommer till rådgivning. Skogsstyrelsen delar utredningens problematisering kring avgiftsfinansiering och förespråkar därför anslagsfinansiering.

Offentlighets- och sekretesslagen

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att identitetsuppgifter bör skyddas med en sekretessbestämmelse men anser att skyddet behöver utvidgas något för att det ska vara ändamålsenligt.

Skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen

De föreslagna ändringarna och tilläggen i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen bedömer Skogsstyrelsen vara svåra att tillämpa och motsäger till viss del andra delar av skogsvårdslagstiftningen. Myndigheten anser att ett flertal frågor behöver utredas och tydliggöras innan förändringar i skogsvårdslagen kan genomföras.

Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s avskogningsförordning

Inledande bestämmelser

1 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om lagens tillämpningsområde.

Uttryck i lagen

2 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget som beskriver vissa centrala ord och uttryck som används i lagen.

Behörig myndighet

3 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget som anger att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara behörig myndighet.

Kontroll

4 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om omfattningen av den behöriga myndighetens kontroll.

5 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget men önskar förtydligande avseende den rådgivning myndigheten förväntas utföra.

Skogsstyrelsen är positiv till att myndigheten ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Det konstateras att den behöriga myndigheten ska underlätta för de enskilda inte bara genom information utan även genom *rådgivning*. Av utredningen framgår inte tydligt vad som avses med sådan rådgivning. Skogsstyrelsen ser att det finns utmaningar med att både ha ett tillsynsansvar och samtidigt ge råd till den verksamhet som ska granskas. Rådgivningen måste ges på ett sådant sätt att myndighetens oberoende, rättsliga skyldigheter och ansvar inte rubbas.

Skogsstyrelsen har i sin nuvarande instruktion ett rådgivningsuppdrag som omfattar att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. För att myndighetens olika uppdrag inte ska krocka särskiljer myndigheten på sin tillsynsverksamhet och rådgivningsverksamhet genom att arbetet organiseras på olika enheter. För förståelsen kring den *rådgivning* som myndigheten genom nu framlagt förslag förväntas bedriva önskar Skogsstyrelsen ett

förtydligande av vad sådan rådgivning är tänkt att omfatta så att myndigheten kan planera och organisera sin verksamhet på bästa sätt.

Skogsstyrelsen kan därtill konstatera att det, om rådgivningen är tänkt att vara av sådan karaktär att den måste skiljas från tillsynsverksamheten, skulle kunna behövas en bestämmelse om sekretess för uppgifter om enskildas affärs- eller driftsförhållanden som myndigheten tar emot inom ramen för rådgivningen. Sekretessen som föreslås för uppgifter i Skogsstyrelsens tillsyn enligt avskogningsförordningen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen omfattar endast uppgifter som kommer till myndigheten genom rådgivning som sker inom ramen för tillsynsverksamhet.

För att belysa problematiken med gränsdragningen mellan information och rådgivning påtalar Skogsstyrelsen följande. Strax efter att Skogsstyrelsen blev utsedd till behörig myndighet påbörjades arbetet med *information* till de som omfattas av avskogningsförordningen. På myndighetens externa webbplats ([Avskogningsförordningen - Skogsstyrelsen](#)) finns information till de som har att följa regelverken. Här finns också länkar och hänvisningar till andra myndigheter och EU-kommissionen. Webbplatsen uppdateras i takt med att ny information och nya klargöranden kommer från EU-kommissionen.

Informationsutskick har vidare skett till virkesköpare samt till importörer och exportörer. Information har även gått ut i myndighetens nationella nyhetsbrev och i myndighetens tidning Skogseko.

Skogsstyrelsen har även en särskild e-postadress [avskogningsförordningen@skogsstyrelsen.se](mailto:avskogningsforordningen@skogsstyrelsen.se) där alla är välkomna att ställa frågor rörande avskogningsförordningen. Myndigheten har också anordnat webinarier och ett stort antal frågestunder kring avskogningsförordningens bestämmelser och relevanta produkter. För att underlätta för berörda företag har Skogsstyrelsen vid återkommande tillfällen även genomfört utbildning i det EU-gemensamma system som verksamhetsutövare och stora handlare ska använda sig av för att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen.

Myndigheten har även deltagit vid flera informationsträffar och webinarier i andras aktörers regi, till exempel branschorganisationer, för att informera och ha en dialog om förordningen. Vidare har Skogsstyrelsen erbjudit dialogmöten med berörda företag i de aktuella branscherna för tillfälle till enskild och anpassad *information*.

6 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att behörig myndighet ska ha rätt att på begäran få tillgång till handlingar, upplysningar och register samt få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen i den utsträckning som behövs för myndighetens kontroller.

7 §

Skogsstyrelsen konstaterar att den behöriga myndigheten enligt artikel 23 i avskogningsförordningen ska ges möjlighet att ta om hand relevanta råvaror och produkter. Skogsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om att behörig

myndighet ska ha möjlighet att ta om hand relevanta råvaror och produkter men med följande anmärkningar.

Såsom förslaget är utformat får omhändertagande endast ske om det är *uppenbart* att relevanta råvaror och produkter inte uppfyller kraven i EU:s avskogningsförordning.

Det är beaktansvärt att ställa höga krav när omhändertagande får ske men med rekvisitet *uppenbart* begränsas möjligheterna att besluta om omhändertagandet till när utredningen i princip är klar då det först är då som det kan anses vara uppenbart att brister föreligger. Då inställer sig frågan vad syftet med ett omhändertagande är. För Skogsstyrelsen framstår det som oklart vad som ska uppnås med omhändertagandet.

Av artikel 23 i avskogningsförordningen framgår att omhändertagande får ske när *potentiell underlåtelse* att uppfylla kraven i förordningen har upptäckts genom undersökning av bevis och annan information, genom kontroller som avses i artiklarna 18 och 19 eller genom fastställande av risker i det informationssystem som avses i artikel 33.

Relevansen av att kunna göra ett omhändertagande skulle bättre fylla sitt syfte och vara mer i överensstämmelse med artikel 23 i förordningen om så får ske när det är *sannolikt* att varan inte uppfyller kraven i förordningen. Då skulle ett omhändertagande kunna ske lite tidigare under behörig myndighets utredning och fylla funktionen att förhindra att varorna säljs eller undanskaffas på annat sätt.

Därtill konstateras att ett omhändertagande inte får vara längre än nödvändigt och maximalt under sex månader. Bedömningen av vad som avses med nödvändigt är svår att göra då syftet med omhändertagandet är oklart. Den föreslagna maximala tidsfristen om sex månader är mycket lång jämfört med till exempel hur beslag är reglerat. Bestämmelser härom finns i 27 kap. 6 § rättegångsbalken där den som drabbas av beslag har rätt att begära domstolsprövning av beslaget och då ska domstolsförhandling hållas inom fyra dagar. I samband med sådan förhandling ska rätten bestämma när åtal senast ska vara väckt varvid beslaget prövas igen. Sådan åtalstid sätts som regel till två veckor. Om det krävs mer tid innan åtal väcks kommer en ny beslagförhandling att hållas om det påkallas.

Den föreslagna regleringen om Skogsstyrelsens beslut om omhändertagande kan inte överprövas på samma sätt. Skogsstyrelsen bedömer att detta kan vara tveksamt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Enda möjligheten, enligt lagförslaget att få behörig myndighets beslut om omhändertagande prövat, är att överklaga myndighetens beslut till förvaltningsdomstol, men då helt utan motsvarande frister och system för kontinuerlig omprövning av myndighetens beslut. Av utredningens förslag framgår inte hur övergång mellan ett administrativt omhändertagande till ett eventuellt beslag ska gå till.

För det fall brister i en omhändertagen vara eller produkt framkommer är det inte heller tydligt hur en sådan situation ska hanteras. I fall omhändertagen egendom inte blir beslagtagen ska den olagliga varan då återlämnas till

verksamhetsutövaren med föreläggande om att vidta korrigerande åtgärder enligt artikel 24 i avskogningsförordningen? Dessa bestämmelser ger behörig myndighet möjlighet att till exempel förbjuda försäljning, förelägga om att återkalla redan såld produkt med mera. Skogsstyrelsen bedömer att sådana beslut i en sådan situation inte kan förenas med vite med hänvisning till dubbelbestraffningsförbudet.

Det är vidare oklart om behörig myndighets beslut enligt artikel 24 i förordningen omfattas av överträdelse av myndighets bud som regleras i brottsbalken 17 kap.13 §.

Skogsstyrelsen ser också utmaningar med hur ett omhändertagande ska gå till i praktiken då det kommer vara svårt att förutse vilka uppställningsplatser som kommer att behövas. Myndigheten har idag inga upphandlade platser för att ta om hand egendom. Då omhändertagande kan bli aktuellt för många olika typer av varor och produkter i olika stor volym är det mycket svårt att planera och vidta åtgärder för det.

Förelägganden och förbud

8 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att den behöriga myndigheten får meddela förelägganden och förbud.

Vite

9 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att behörig myndighets beslut enligt 8 § får förenas med vite.

Rätt att återkräva kostnader

10 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att möjliggöra återkrav av kostnader för tillfällig lagring som uppstår till följd av ett omhändertagande enligt 7 § med följande anmärkningar.

Det konstateras att den behöriga myndigheten enligt föreslagen reglering får återkräva kostnader. Formuleringen gör det visserligen möjligt att göra en bedömning i det enskilda fallet men det bör anmärkas att regleringen även skulle kunna kompletteras med någon slags skälighetsbedömning. Det torde kunna uppstå omfattande kostnader vid omhändertagande. Relevanta råvaror och produkter kan behöva omhändertas under förhållandevis långa perioder och under kostsamma förhållanden. Det bör i vart fall övervägas om regleringen ska kompletteras med en exemplifiering av vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av vilka kostnader som ska återkrävas.

Hjälp av Polismyndigheten

11 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Polismyndigheten på begäran av den behöriga myndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att utföra kontroll eller för att verkställa beslut enligt kompletteringslagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Avgifter

12 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget och förordar i stället anslagsfinansiering för myndighetens uppgifter som behörig myndighet för avskogningsförordningen.

Skogsstyrelsen instämmer i utredningens beskrivning i avsnitt 11.4.1 av fördelarna med anslagsfinansiering och förordar därför det alternativet.

Skogsstyrelsen bedömer att den föreslagna konstruktionen med årsavgift och timdebitering vid händelsestyrda och uppföljande kontroller verkar rimlig i och för sig. Skogsstyrelsen delar dock utredningens beskrivning av de svårigheter som finns med avgiftsfinansiering bland annat när det gäller konkurrensneutralitet, rättvisa, differentiering och förutsägbarhet. Ett system med avgiftsfinansiering kräver att avgifterna på sikt ger full kostnadstäckning för myndighetens kostnader. För att detta ska bli möjligt bedömer Skogsstyrelsen vidare att det bör finnas mekanismer som gör att avgiftsnivåerna kan ändras utan att en hel föreskrift behöver göras om.

Därtill ser Skogsstyrelsen att det kommer att krävas ett stort arbete för myndigheten att bygga upp och förvalta administrationen för att hantera avgifterna.

Då avgifterna föreslås regleras på förordningsnivå kan Skogsstyrelsen vidare behöva återkomma med synpunkter i ett senare skede. Ifall regeringen i sin förordning ger Skogsstyrelsen bemyndigande att utfärda närmare avgiftsföreskrifter kommer detta enligt myndighetens bedömning ta minst ett år att få på plats.

Skogsstyrelsen noterar vidare att både Riksrevisionen (RiR 2025:9) och Ekonomistyrningsverket (ESV 2025:14) nyligen lämnat rapporter rörande statliga myndigheters avgiftsverksamhet, vilka kan utgöra ett stöd i fortsatt arbete med frågan.

Straff

13 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om straff för överträdelse av förbudet i artikel 3.

Skogsstyrelsen förstår att utredningens uppgift, att ta hänsyn till kraven i avskogningsförordningen, miljöbrottsdirektivet och allmänna

rättssäkerhetsprinciper vid utformningen av en straffbestämmelse, har varit svår.

Skogsstyrelsen anser att utformningen av straffbestämmelsen inte är förenlig med obestämthetsförbudet som gäller i svensk straffrätt. Vad som utgör ett brottsligt agerande går inte att läsa ut av bestämmelsen och det kommer att vara svårt för myndigheten och för enskilda att avgöra vad som avses i punkt 3 a – f. För Skogsstyrelsen kommer otydligheten att innebära svårigheter med att bedöma när en anmälan ska göras till Polismyndigheten.

Skogsstyrelsen konstaterar att den föreslagna straffbestämmelsen till viss del överlappar det område som kan sanktioneras genom sanktionsavgift samt att det objektivt straffbara området är vidare än omfattningen av de skyldigheter som förordningen föreskriver för specifika subjekt. Exempelvis är det, endast sett till de objektiva rekvisiten, en straffbar handling enligt den föreslagna straffbestämmelsen att som liten eller medelstor handlare tillhandahålla en vara på marknaden som inte är producerad i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet trots att en liten eller medelstor handlare inte har någon skyldighet enligt förordningen att försäkra sig om att så inte är fallet (för dessa aktörer finns endast skyldigheter att bevara viss information). Dessutom kan små eller medelstora handlare i en och samma gärning, om de underlåtit att bevara den information som förordningen kräver, göra sig skyldiga både till en överträdelse som enligt förslaget omfattas av straffbestämmelsen och till en överträdelse som kan omfattas av sanktionsavgift enligt förslagens 19 § 1. om handlaren samtidigt varit oaktsam eller uppsåtlig till att produkten till exempel inte varit avskogningsfri.

Utöver ovanstående iakttagelser gällande straffbestämmelsens räckvidd kan konstateras att EU-kommissionen publicerat information som kan tolkas som att ageranden som, sett till de objektiva rekvisiten, är brottsliga enligt den svenska straffbestämmelsen inte är otillåtna. Exempelvis anges att små eller medelstora handlare inte är ansvariga för relevanta produkter som de tillhandahåller på marknaden.¹ Dessa överlappningar och motstridigheter innebär en osäkerhet kring vad som gäller för enskilda som har att förhålla sig till förordningen och de kompletterande bestämmelserna. För Skogsstyrelsen kommer det att innebära svårigheter att navigera mellan de två olika instituten straffsanktionering och sanktionsavgift i sin tillsyn. Denna svårighet kommer uppstå delvis när gärningar som kan föranleda både straff och sanktionsavgift upptäcks, men också i situationer när ett och samma händelseförlopp innefattar gärningar som i olika skeden kan sanktioneras genom olika institut.

Skogsstyrelsen konstaterar att kretsen av de som omfattas av straffbestämmelsen inte är densamma som den krets som omfattas i tillsynsleden. Kretsen som omfattas om straffbestämmelsen är vidare. I kompletteringslagen finns ingen bestämmelse med skyldighet för den behöriga myndigheten att anmäla överträdelser av straffbestämmelsen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten likt den skyldighet som finns i

¹ Se EUDR Compliance, 1st edition, Europeiska unionen 2025, s. 13 och Frequently asked questions – Implementation of the EU deforestation regulation (FAQ), version 4, april 2025, s. 41, avsnitt 3.14

26 kap. 2 § miljöbalken. Eftersom utredningen inte tagit ställning till dessa två frågor blir det svårt att överblicka konsekvenserna av dem.

14 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med anledning av vad som anförts under 13 § men har inga synpunkter på förslaget gällande grovt brott i och för sig.

15 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med anledning av vad som anförts under 13 § men har inga synpunkter på förslaget om ansvarsfrihet för ringa brott i och för sig.

16 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med anledning av vad som anförts under 13 § men har inga synpunkter på förslaget om kriminalisering av försök till uppsåtligt grovt brott i och för sig.

17 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med anledning av vad som anförts under 13 § men har inga synpunkter på förslaget om förhållandet mellan straff respektive sanktionsavgifter och vite i och för sig.

18 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med anledning av vad som anförts under 13 § men har inga synpunkter på förslaget om att det, om en gärning är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken, inte får dömas till ansvar enligt 13–14 §§ kompletteringslagen i och för sig.

Sanktionsavgifter

19 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget avseende vilka gärningar som ska kunna bli föremål för sanktionsavgift men konstaterar samtidigt att såsom förslaget har utformats kommer den närmare regleringen av vilka överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift att finnas på förordningsnivå varför vissa synpunkter kan behöva lämnas i senare led.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslagen såvitt de avser sanktionsavgifternas storlek och vilka hänsyn som ska tas vid beräkning av sanktionsavgifterna.

Skogsstyrelsen uppfattar att utredningen föreslår strikt ansvar med möjlighet till befrielse från avgift när sådan skulle framstå som orättfärdig.

Skogsstyrelsen delar uppfattningen att ett strikt ansvar minskar utrymmet för bedömningar men inte till den grad som utredningen beskriver. De överträdelser som avses i förslagets 19 § innehåller flera gärningsmoment och kan i vissa fall även kräva bedömningar av komplicerade händelseförlopp. Ett exempel är att det i 4. föreskrivs att den som *använder sig av de förenklade kraven ... utan att ha förvässat sig* Rekvisitetet *förvässat sig* bör typiskt sett

vara av subjektiv karaktär och förutsätter en bedömning av en persons agerande under ett händelseförlopp.

Överträdelserna ska också prövas mot skälen i förslagets 20 § som innehåller en tydlig subjektiv bedömning, vilket utvecklas under Skogsstyrelsen synpunkter till förslagets 20 §. Skogsstyrelsen delar därför inte utredningens bedömning att de överträdelser som blir aktuella för sanktionsavgifter enligt förslaget är sådana som är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning.

Precis som utredningen har identifierat kräver en konstruktion med strikt ansvar 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 för att vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt. Skogsstyrelsen anser inte att de överträdelser som utredningen föreslår ska bli aktuella för sanktionsavgift är av sådan karaktär som lämpar sig för strikt ansvar. Som redan påtalats innehåller de överträdelser som anges i 19 § både subjektiva och objektiva gärningsmoment som i vissa fall kan utgöra led i komplicerade händelseförlopp. Skogsstyrelsen förordar i stället att införa ett system där avgiftsskyldigheten görs beroende av om överträdelsen skett med uppsåt eller oaktsamhet. Ett sådant system skulle också i sin tur tala för att det vore mer lämpligt att låta domstolar pröva frågan om utdömande av sanktionsavgift, se vidare under 21 §.

När systemet för sanktionsavgifter ska fungera parallellt med en straffbestämmelse kan det uppstå situationer där det behöver bedrivas två från varandra separata utredningar om delvis samma händelser, dels den behöriga myndighetens utredning, dels en förundersökning. Det framstår som olyckligt och kan nog i praktiken även innebära att utredningarna försvårar för varandra. I förlängningen får blandningen mellan straff och sanktionsavgift också följden att olika delar av ett och samma händelseförlopp kan behöva prövas samtidigt av olika domstolar eftersom förvaltningsdomstolarna prövar sanktionsavgifter medan brott prövas av de allmänna domstolarna.

20 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslagen om att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt med följande anmärkningar.

I paragrafen anges vilka omständigheter som ska kunna beaktas vid en prövning. Skogsstyrelsen instämmer i att det bör finnas möjlighet till befrielse från avgift när sådan skulle framstå som orättfärdig. Skogsstyrelsen anser vidare att de omständigheter som identifieras är rimligt avvägda och möjliggör för bedömare att ta lämplig hänsyn till den sanktionerades situation. Det framhålls emellertid att det inte är tillräckligt tydligt hur en sådan prövning ska gå till och att det kan krävas tämligen omfattande utredning.

Det noteras att sanktionsavgift enligt förslaget inte *ska* tas ut om det är oskäligt vilket kan tolkas som att det ska ankomma på behörig myndighet att förvissa sig om att de omständigheter som ska beaktas inte föreligger, det vill säga att det vilar en slags bevisbörda på den behöriga myndigheten. I det här avseendet kan jämföras med regleringen *avgiften behöver dock inte tas ut om*

det vore oskäligt med hänsyn till... som återfinns i motsvarande bestämmelse i 30 kap. 2 § miljöbalken, då i fråga om miljöstraffsavgift. Därtill kommer att bevisbördan enligt rättspraxis ligger på tillsynsmyndigheten i ärenden om miljöstraffsavgift, se till exempel MÖD 2003:20.

Utredningen resonerar, på sidan 301, om krav på rättssäkerhet och att det inte ska läggas en orimlig förklaringsbörda på den enskilde för att undgå avgift. Huruvida det ska anses vila en förklaringsbörda på den enskilde enligt det lagda förslaget framgår dock inte med önskvärd tydlighet. Skogsstyrelsen konstaterar att förklaringsbörda är ett begrepp som främst förekommer i straffrätten och som avser det förhållandet att den som läggs något till last kan behöva lämna en förklaring till en viss omständighet för att undgå en för denne annars oförmånlig bevisverkan. Skogsstyrelsen anser att det inte tillräckligt tydligt har angivits hur den behöriga myndigheten ska tillämpa de föreslagna reglerna i det här avseendet.

Som påtalats inledningsvis anser Skogsstyrelsen även att det kan komma att krävas tämligen omfattande utredning kring omständigheterna som ska beaktas. Ett tydligt exempel därpå är att enligt 2 p i förslaget ska beaktas om överträdelsen har berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, och enligt 3 p vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen. För att göra bedömningar av sådan subjektiv karaktär som detta innebär kan det komma att krävas omfattande utredning av den avgiftsskyldiges agerande och avsikter. Skogsstyrelsen ställer sig tvekan till om en så omfattande bedömning låter sig göras endast med tillämpande av de föreslagna reglerna om yttrande som den avgiftsskyldige ska få tillfälle till enligt förslagets 22 § eller om en sådan bedömning först kan göras efter något som mer liknar ett förhör med den avgiftsskyldige under utredningen eller vid en domstolsförhandling.

21 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att den behöriga myndigheten ska pröva frågor om sanktionsavgifter.

Skogsstyrelsen förespråkar i stället ett system som liknar det som gäller enligt exempelvis produktsäkerhetslagen (2004:451) där det i 39 § föreskrivs att frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av förvaltningsrätt efter ansökan av tillsynsmyndigheten.

Skogsstyrelsen anser att de gärningar som kan bli aktuella enligt 19 § i förslaget tillsammans med de bedömningar som ska göras enligt 20 § i förslaget kan bli komplicerade och kräva omfattande utredning både av objektiv och subjektiv karaktär. I det avseendet hänvisas till resonemang som förts i anslutning till respektive paragraf.

Skogsstyrelsen konstaterar vidare att det enda verktyg som står till buds för Skogsstyrelsen vid sådan utredning är det som föreslås i 22 § om att bereda den avgiftsskyldige tillfälle till yttrande. Det saknas ytterligare verktyg om den avgiftsskyldige trots att den fått tillfälle till yttrande inte besvarar avgörande frågor eller inte svarar alls. I en sådan situation skulle det kunna

inträffa att myndigheten inte kan avsluta sin utredning och därmed inte heller besluta om sanktionsavgift.

22 §

Skogsstyrelsen har avstyrkt förslaget i 21 § men för det fall att det ändå genomförs tillstyrker Skogsstyrelsen förslaget om att den som avgiften ska tas ut av ska få tillfälle att yttra sig innan det beslutas i fråga om sanktionsavgift med följande anmärkningar.

Att tillfälle till yttrande ska ges inom två år från det att överträdelsen ägde rum förefaller följa vad som gäller för brott som kan leda till böter och framstår som en lämplig konstruktion även i det här avseendet.

Skogsstyrelsen gör däremot gällande att detta inte kommer att vara tillräckligt för att kunna utreda de gärningar som omfattas av 19 § och de omständigheter som ska beaktas enligt 20 §. I de delarna hänvisas till de resonemang som förs i anslutning till respektive paragraf.

23 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget och uppfattar det som ett uttryck för förbudet mot dubbelbestraffning.

24 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft.

25 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att 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 §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med anledning av vad som anförts under 13 § men har inga synpunkter på förslaget om annan särskild rättsverkan i och för sig.

Överklagande m.m.

27 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att behörig myndighet får bestämma att beslut ska gälla omedelbart förutom i fråga om beslut om sanktionsavgift.

28 §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att behörig myndighets beslut får överklagas till allmän förvaltningsrätt och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Övergripande synpunkter

Det behöver nogsamnt övervägas om de föreslagna ändringarna i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen² verkligen är nödvändiga att införa som en del av Sveriges genomförande av avskogningsförordningen och om de verkligen bidrar till att det tänkta syftet med regleringen uppnås. Det särskilt mot bakgrund av den administrativa börda som den föreslagna regleringen innebär för både markägare och myndighet. Skogsstyrelsen bedömer även att det finns flera oklarheter kring de framtagna författningsförslagen i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen i både hur markägare ska agera och hur myndigheten ska utöva tillsyn. Vid en sammantagen bedömning anser Skogsstyrelsen att de föreslagna ändringarna inte bör genomföras i nuvarande form. Om regeringen ändå skulle överväga att införa förslagen utvecklar Skogsstyrelsen en mer detaljerad analys under respektive författningsförslag.

Av utredningen kan inte utläsas något förslag till införande av nytt bemyndigande för Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter. Mot bakgrund av de otydligheter som Skogsstyrelsen anser finns med de framtagna författningsförslagen är det också svårt att i dagsläget se hur sådana eventuella föreskrifter ska kunna formuleras.

Det är viktigt att den fortsatta beredningen görs tillsammans och samordnat med miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2025:21)³, bokstavsutredning om nya bestämmelser om nationell fridlysning⁴ och ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, skogsutredningen (SOU 2024:91)⁵ samt andra nationella och EU-initierade rättsakter. I skogsutredningen föreslås exempelvis att kopplingen mellan underrättelse för avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen (avverkningsanmälan) och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Särskilda områden föreslås i stället pekas ut där anmälan för samråd krävs. Enligt förslaget i skogsutredningens delbetänkande⁶ är grunden för vilka specifika områden som kräver samråd vid skogsbruksåtgärder bland annat att dessa områden ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Ett samordnat ställningstagande kring urskog och bevarandet av höga naturvärden samt hanteringen av och tillåtligheten kring avverkning i dessa områden är önskvärt och avgörande för om föreslagen reglering för att motverka skogsförstörelse i urskog behövs och kan anses lämpligt i skogsvårdslagen. Genom samordning möjliggörs en sammanhållen, långsiktig, förutsägbar och kongruent framtida skogspolitik.

² Skogsvårdsförordningen (1993:1096)

³ SOU 2025:21 Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)

⁴ Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639 Ändrade bestämmelser om nationell fridlysning och en reglering av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser

⁵ SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

⁶ SOU 2024:91 Delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

Skogsstyrelsen vill understryka den problematik kring tillämpningen av lagstiftningen som uppstår i och med de långa omloppstiderna i svensk skog. Skogsstyrelsen gör bedömningen att de ändringar som föreslås i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen i flera delar är svåra att förstå och tillämpa för både markägare och myndighet. Utredningens förslag inriktar sig, liksom avskogningsförordningen, på identifiering och definition av skogstyper i mogen skog, medan tillsynen av den föreslagna regleringen behöver ta sin utgångspunkt i från skogsförstörelsesynpunkt tillåtna eller otillåtna föryngringsmetoder. Slutresultatet efter en åtgärd visar sig inte förrän efter många år och bestäms då inte enbart av vilka föryngringsmetoder som använts utan är även beroende av vilka skötselåtgärder som vidtas liksom av andra utomstående faktorer som till exempel storm, viltbete och insektsangrepp. Tidigare skötsel av skogar finns i många fall inte dokumenterade. Hur denna problematik ska hanteras framgår inte tydligt av utredningen och behöver förtydligas så att det är klargjort vid vilken tidpunkt under en omloppstid som Skogsstyrelsen ska avgöra om åtgärden är tillåtlig.

De föreslagna ändringarna syftar till att bidra till att motverka skogsförstörelse samtidigt som det huvudsakliga syftet med 6 § skogsvårdslagen är att genom reglering av föryngringsåtgärder uppnå en skog med tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Dessa två syften, att motverka skogsförstörelse och att uppnå skog med tillfredsställande täthet och beskaffenhet, kan ofta uppnås med samma föryngringsmetod och skötsel, men i vissa fall krävs skilda metoder för att uppnå målen, exempelvis i områden som är svåra att föryngra med naturlig föryngring. I dessa fall riskeras att det som krävs för att uppnå det ena syftet innebär svårigheter att uppnå det andra syftet och vice versa.

En verksamhetsutövare riskerar att bryta mot avskogningsförordningens regler även om hen följer skogsvårdslagstiftningen⁷ eftersom lagstiftningen, inberäknat de av utredningen föreslagna ändringarna, inte innehåller något förbud mot avskogning.

I utredningen saknas resonemang kring eventuella behov av reglering av sådana åtgärder som omfattas av tillståndsplikt (avverkning i fjällnära skog och ädellövskog). De föreslagna ändringarna och tilläggen i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen gäller endast åtgärder för vilka anmälningsplikt råder.

Skogsstyrelsen bedömer, till skillnad från utredningen, att brytdatumet 31 december 2020 för att en produkt ska vara avskogningsfri enligt avskogningsförordningen är viktigt att ha i beaktande. Det är ett kriterium för att kunna bedöma om skogsförstörelse har skett, till exempel genom omvandling från en typ av skog till en annan, före tidpunkten när en avverkningsanmälan upprättas. Ett sådant brytdatum medför dock svårigheter i sin tillämpbarhet då skogstillståndet vid aktuellt datum inte är känt för myndigheten bakåt i tiden och historiska uppgifter är svåra att kontrollera.

⁷ Skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen

Särskilt om skogsvårdslagens författningsförslag

2 §

Skogsstyrelsen avstyrker utredningens förslag. För de fall att regeringen överväger att införa definitioner av begrepp i skogsvårdslagen ser Skogsstyrelsen behov av att de utökas med klassificeringskriterier och förklarande anmärkningar.

Utredningens förslag är att avskogningsförordningens definition av urskog ska införas i skogsvårdslagen genom en direkt referens till förordningstexten. I avskogningsförordningens definitioner finns emellertid inte de förklarande anmärkningar som används i FAO:s definition av urskog⁸, vilka utgör en del av definitionen men som inte är direkt utläsbara i förordningstexten. Detta försvårar såväl myndigheters som markägares möjlighet att tolka och förstå begreppen. Skogsstyrelsen föreslår därför att den av utredningen föreslagna hänvisningen i 2 § skogsvårdslagen till begreppet urskog i förordning (EU) 2023/1115 kompletteras med de klassificeringskriterier som presenteras i Skogsstyrelsens rapport 2024/09⁹. För det fallet att den föreslagna definitionen av urskog i 2 § skogsvårdslagen inte kompletteras med dessa klassificeringskriterier ställer sig Skogsstyrelsen positiv till att definitionen i stället kompletteras med allmänna råd.

Skogsstyrelsen ser även ett behov av att utöka definitionen för skogsplantage med ytterligare kriterier och förklarande anmärkningar för att underlätta för en markägare att förstå begreppet och kunna avgöra skillnaden mellan en skogsplantage och en planterad skog.

För att underlätta implementering och undvika svåra uttolkningar av olika begrepp som rör skogstyper betonar Skogsstyrelsen vikten av att sträva efter en enhetlig definition av begreppen, oavsett i vilken lagstiftning de förekommer.

6 §

Skogsstyrelsen avstyrker utredningens förslag så som det nu är formulerat. Skogsstyrelsen anser att förslaget medför ett flertal frågor som behöver utredas och tydliggöras innan förändringar i skogsvårdslagen kan genomföras.

Skogsstyrelsen vill uppmärksamma att förslaget om ett nytt fjärde stycke i 6 § skogsvårdslagen som säger att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka att skogsförstörelse sker i urskog, inte följs av något förslag till sådana föreskrifter i skogsvårdsförordningen.

6 § skogsvårdslagen handlar om vilka föryngringsåtgärder som ska vidtas efter en avverkning i syfte att trygga återväxten av en skog med tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Det föreslagna nya stycket

⁸ FAO 2020

⁹ Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning Skogsstyrelsens rapport 2024/09

syftar emellertid till att undvika skogsförstörelse. Skogsstyrelsen bedömer därför att en helt fristående paragraf är en lämpligare lösning utifrån skogsvårdslagens systematik.

Skogsstyrelsen har svårt att se hur myndigheten som tillsynsmyndighet ska utforma nya föreskrifter som både syftar till att motverka skogsförstörelse samtidigt som de inte ska stå i strid med övriga regleringar i skogsvårdslagen utan att i vissa fall förbjuda avverkningen av urskog helt.

Utredningen föreslår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela närmare föreskrifter om vilka föryngringsåtgärder som krävs för att motverka skogsförstörelse i urskog. Skogsstyrelsen vill här uppmärksamma att det i skogsvårdslagen finns andra krav som markägaren behöver ta hänsyn till. En föryngringsavverkning med efterföljande naturlig föryngringsåtgärd som planeras inom ett geografiskt område som erfarenhetsmässigt inte lämpar sig att föryngra genom naturlig föryngring är enligt 10 § 1 st. skogsvårdslagen inte en tillåten avverkningsform då den inte är ändamålsenlig för återväxt av ny skog och åtgärden är inte heller enligt 4 § skogsvårdsförordningen tillåten. De allra flesta urskogsområden förväntas återfinnas i sådana erfarenhetsmässigt svårföryngrade lägen och beståndsanläggning får då inte ske genom naturlig föryngring. I dessa områden bedöms plantering däremot vara en lämplig föryngringsmetod. För att föryngringsavverkning ska vara tillåten ska avverkningen förbereda för skogsodling och skapa lämpliga förutsättningar för frögroning eller plantetablering och planttillväxt.

Även av 5 § skogsvårdsförordningen framgår att anläggning av ny skog ska ske genom sådd eller plantering när naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid och av 6 § skogsvårdslagen framgår att 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. Av 6 § skogsvårdsförordningen följer att ny skog vårdas så att den utvecklas tillfredsställande och i de kärva lägen det ofta kan vara frågan om kan ett restbestånd utöva så stor konkurrens att den hämmar återväxten.

I de områden som nämns finns uppenbara risker att urskog omförs till annan träd- eller buskmark om naturlig föryngring, som avskogningsförordningen föreskriver, används som föryngringsmetod i stället för plantering. Detta skulle innebära skogsförstörelse. Ett undantag kan i dagsläget inte ges från 6 § skogsvårdslagen annat än för anläggning av skog för försöksverksamhet. Detta innebär att myndigheten inte kan medge ett undantag för att använda naturlig föryngring som föryngringsmetod på en mark som inte lämpar sig för detta vid normal avverkning. En sådan avverkning bedöms inte utgöra ett led i pågående markanvändning utan är att jämföras med en exploatering. För att skogsförstörelse inte ska ske vid avverkning av urskog där naturlig föryngring är olämplig skulle det vara nödvändigt att för avverkning av urskog införa ett undantag från 10 § 1 st. och ett undantag från återbeskogningskravet.

7 a §

Skogsstyrelsen avstyrker utredningens förslag. För de fall att regeringen överväger att införa anmälningsplikt för anläggande av skogsplantage ser Skogsstyrelsen behov av ett flertal förtydliganden.

Enligt den föreslagna 7 a § ska den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det inte tidigare varit skogsplantage, anmäla detta till Skogsstyrelsen. Vidare får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bland annat meddela närmare föreskrifter om vilka hänsyn som krävs för att motverka skogsförstörelse med anledning av en sådan anmälan. Skogsstyrelsen anser att det behöver förtydligas hur de föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska föreskriva hänsyn vid anläggande av skogsplantage utan att på så sätt förhindra den anmälda åtgärden. Definitionen av skogsplantage ger inte utrymme för hänsyn i form av till exempel överståndare och kvarlämnade av andra trädslag, utan att åtgärden per automatik blir en annan än den anmälda. Ändras skogstypen från plantage så innebär det att åtgärden inte längre blir densamma att pröva för myndigheten.

Det behöver förtydligas hur det ska avgöras vilken skogstyp ett anmält område utgör.

- Skillnaden mellan avsikt och utförande samt skillnaden i när under omloppstiden åtgärden ska bedömas behöver förtydligas. Det är otydligt om ett skogsbestånd som behöver avverkas i förtid kan riskera att bedömas vara en skogsplantage trots att det inte var syftet vid anläggandet.
- Vidare behöver det klargöras vem som har bevisbördan för skogstyp, är det myndigheten som ska utreda skogstypen eller är det anmälaren som ska visa vilken skogstyp beståndet som ska avverkas utgörs av.
- Utredningen resonerar kring att merparten av all skog i Sverige är av skogstypen naturligt föryngrad skog, trots att plantering är den vanligaste föryngringsmetoden. Skogsstyrelsen håller med om slutsatsen att stora delar av den svenska skogen ska tillföras till skogstypen naturligt föryngrad skog eftersom skogstypen i mogen skog är svår att identifiera som planterad. Skogsstyrelsen vill dock lyfta att om det finns dokumentation på att plantering har använts som föryngringsmetod bör det vara möjligt att klassificera skogstypen som planterad skog. Skogsstyrelsen bedömer att skogsägare i högre grad har kännedom om skogshistoriken i enskilda bestånd, än vad myndigheten har, då skogsbruket i många fall för egna register med information om vilka områden som har föryngrats genom plantering. Därigenom bör skogsägare ha möjlighet att styrka att skogen är planterad för att kunna klassificera skogen som skogstypen planterad skog.
- Skogsplantage kan enligt avskogningsförordningen anläggas på mark som tidigare har varit planterad utan att det leder till skogsförstörelse. Regleringen bör därför lämpligen kunna begränsas till att enbart omfatta skogstypen naturligt föryngrad skog och skog där markägaren

inte kan styrka att den har anlagts genom plantering. Regleringen kan utökas med ett krav på att markägaren ska kunna styrka att plantering har genomförts på området tidigare. Ett krav på att inkomma med bevis på att området är planterat innebär också en väsentligt förenklad handläggning av ärendet för myndigheten.

- För att underlätta för markägaren att göra de bedömningar som är nödvändiga för att kunna bestämma skogstyp behöver ytterligare definitioner av skogstyperna naturligt föryngrad skog och planterad skog klargöras. Dessa finns idag i avskogningsförfordningen med klargörande kriterier i FAO.

Avverkningsåtgärden ska anmälas enligt 14 § skogsvårdslagen. Enligt 14 § punkten 5 ska markägaren ange vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten. Anmälan av planerad föryngringsmetod behöver således göras redan idag. Den föreslagna 7 a § torde därför endast bli aktuell när avverkningen redan är utförd och man avser att byta föryngringsmetod eller skötselregim till plantageskog. Det behövs ett förtydligande om när 7 a § ska användas.

En underrättelseplikt i skogsvårdslagen innebär inte att Skogsstyrelsen utövar tillsyn i varje enskilt ärende. Det blir därför otydligt för markägaren hur de ska agera i ärenden där de anmält anläggande av skogsplantage men där myndigheten inte utövar tillsyn. Om varje ärende ska hanteras behöver i stället ett tillståndsförfarande övervägas för nyanläggning av skogsplantage.

Enligt definitionen för skogstypen naturligt föryngrad skog kan introducerade arter enbart ingå i skogstypen om de är naturligt föryngrade. De skogar med mer än 50 procent introducerade arter som finns i Sverige idag kan erfarenhetsmässigt anses vara planterade. Utredningen har inte närmare berört hur dessa skogar som erfarenhetsmässigt är planterade men som visuellt inte skulle gå att särskilja från en naturligt föryngrad skog ska definieras. Problematiken med hur sådana skogar ska klassificeras skulle kunna motverkas genom att, i skogsvårdslagen, införa det förslag på definitioner för planterad skog som Skogsstyrelsen redovisar i sitt underlag.

- 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.¹⁰

Om en naturligt föryngrad skog omvandlas till en plantage är det en form av skogsförstörelse enligt avskogningsförfordningen. I dagsläget finns större arealer med introducerade arter där önskemålen finns om att kunna återbeskoga med samma introducerade arter efter avverkning. Det behöver vara tydligt hur skogstypen i den avverkningsmogna skogen ska avgöras och det behöver även vara tydligt hur dessa introducerade arter ska

¹⁰ Dnr. 2024/206 s. 43–44

bedömas vid föryngring. Om de vid föryngringstillfället anses utgöra plantage eller plantering kommer att ha stor betydelse för det fortsatta användandet av dessa trädslag.

14 §

Skogsstyrelsen avstyrker utredningens förslag så som det nu är formulerat. Skogsstyrelsen anser att förslaget medför ett flertal frågor som behöver utredas och tydliggöras innan förändringar i skogsvårdslagen kan genomföras.

Det behöver förtydligas om det är föryngringsmetoden som avses att användas efter utförd avverkning som ska bedömas vad gäller att motverka skogsförstörelse, eller om det är det slutliga resultatet efter ytterligare en omloppstid som ska bedömas.

Enligt 14 § skogsvårdslagen ska den produktiva skogsmarkens ägare enligt punkten 1 underrätta Skogsstyrelsen om avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark. Enligt punkten 5 ska den produktiva skogsmarkens ägare underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

Enligt 15 § skogsvårdsförordningen ska den produktiva skogsmarkens ägare enligt punkten 1 underrätta Skogsstyrelsen om annan avverkning omfattande minst 0,5 hektar än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Enligt punkten 3 ska den produktiva skogsmarkens ägare underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i punkten 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Dessa regleringar gör att det redan finns en skyldighet att anmäla föryngringsavverkning över 0,5 hektar av skog och vilka föryngringsåtgärder som man planerar att vidta efter avverkningen. Den föreslagna 15 § 6 punkten skogsvårdsförordningen innebär därför en dubbelreglering eftersom anmälningsskyldigheten redan gäller vid avverkning och återbeskogning av arealer större än 0,5 hektar i samtliga typer av skog. I stället borde underrättelseskyldigheten enligt 15 § sjätte punkten skogsvårdsförordningen endast gälla information om att avverkningen ska äga rum i urskog.

Genom förslaget införs en skyldighet för markägaren att själv kunna identifiera sitt skogsbestånd som en urskog. Skogsvårdslagen har idag inget kunskapskrav inbyggt och markägaren är i dagsläget inte juridiskt bunden av annat som anges i anmälan. Av utredningen framgår inte om markägaren ska vara juridiskt bunden av sin egen bedömning av skogstyp. Att införa ett kunskapskrav innebär en stor förändring i tillämpningen av skogsvårdslagen.

En underrättelseplikt i skogsvårdslagen innebär inte någon skyldighet för Skogsstyrelsen att agera, vilket även skogsutredningen pekar på i sitt delbetänkande.¹¹ Det blir därför otydligt för markägaren hur hen ska agera i

¹¹ SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

ärenden där myndigheten inte utövar tillsyn. Om varje ärende ska hanteras behöver i stället ett tillståndsförfarande övervägas för avverkning av urskog.

38 a §

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget.

En anlagd plantering kan genom förändrad skötsel konverteras till en skogsplantage, vilket förändrar syftet med den ursprungliga föryngringen. Skogsstyrelsen ser i dessa fall stora problem med att kunna bedöma när tidpunkten för anläggningen av en skogsplantage har inträffat.

Anläggningstidpunkten måste vara känd för att myndigheten ska kunna avgöra när ett eventuellt brott mot underrättelseskyldigheten begåtts.

Även preskriptionstiden gör att det blir svårt eller omöjligt att lagföra brott mot underrättelseskyldigheten. Så snart som inom två till fem år (företagsbot) efter planteringstidpunkt är det inte möjligt att bedöma om föryngringen utgör en plantering eller en skogsplantage, utan det styrs av kommande skötselregim. Ett införande av denna straffrättsliga reglering skulle medföra en reglering som inte kan tillämpas och kommer därför inte att ha någon effekt.

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

30 kap 23 c §

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att skyddet för identitetsuppgifter bör införas genom ett sekretesskydd med följande anmärkningar.

Skogsstyrelsens uppfattning är att föreslagen lagtext endast tillförsäkrar de som lämnat in synpunkter eller utfört utredningar som ligger till grund för sådana synpunkter skydd för deras identitet om synpunkterna bedöms vara *väl underbyggda*. Att det finns ett sekretesskydd för identitetsuppgifter kan vara avgörande för om en anmälan lämnas in eller inte. Om sekretesskyddet är beroende av myndighetens beslut i ärendet kan det innebära att allmänheten avstår från att anmäla till myndigheten. Skogsstyrelsen anser att även uppgift som kan avslöja identiteten på de som lämnat in synpunkter eller utfört utredning som ligger till grund för sådana synpunkter som senare inte bedöms som *väl underbyggda* bör innefattas i sekretessens räckvidd. En sådan utformning har använts till exempel i 32 kap. 3b § offentlighets- och sekretesslagen som bland annat reglerar skyddet för identiteten på personen som rapporterar missförhållanden enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen). Där har sekretessbestämmelsen i stället utformats så att räckvidden är att uppgifterna ska förekomma i ett ärende om uppföljning eller vissa ärenden som har sin grund i ett ärende om uppföljning.¹²

Skogsstyrelsen anser att skaderekvisitet i bestämmelsen bör omfatta såväl *skada* som *men*, då begreppet ”skada” i offentlighets- och sekretesslagen

¹² Se prop. 2020/21:193 s. 213 – 214

enbart avser ekonomisk skada när det är fråga om sekretess till skydd för enskilda. För att enskildas identitetsuppgifter ska kunna bedömas omfattas av sekretess ifall den skada de riskerar lida vid ett röjande av uppgifterna är av annan än ekonomisk karaktär (exempelvis hot eller dylikt), vilket synes vara utredningens uppfattning, bör skadebegreppet *men* läggas till i bestämmelsen.

Skogsstyrelsen konstaterar vidare att det i utredningen saknas ett resonemang kring behovet av en bestämmelse som reglerar överföring av sekretess till domstol. Den behöriga myndighetens beslut med anledning av en inlämnad synpunkt kan överklagas till domstol. Benägenheten att lämna in väl underbyggda synpunkter skulle kunna påverkas av om det finns ett sekretesskydd eller inte vid en eventuell överprövning i domstol.

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

15 §

Se kommentarer till 14 § skogsvårdslagen.

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

Ny punkt i bilagan

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att föra in i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (OSF) att sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF ska gälla för Skogsstyrelsens tillsyn, utredning och planering enligt avskogningsförordningen.

Synpunkter på konsekvensutredningen (kap. 13)

Vad avser förslaget att den behöriga myndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgifter så delar Skogsstyrelsen inte bedömningen att systemet med sanktionsavgifter har utformats så att ärenden om sanktionsavgifter ska kunna avgöras enkelt och snabbt och utan större resursåtgång. I stället gör Skogsstyrelsen gällande att det med föreslagen utformning av systemet kan komma att krävas omfattande utredningar.

Eftersom det kan komma att krävas omfattande utredning även i fråga om subjektiv täckning av de gärningsmoment som utgör överträdelserna så menar Skogsstyrelsen att det bör övervägas om det inte är mer lämpligt att straffsanktionera även dessa överträdelser. På så sätt ges tillgång till de utredningsmöjligheter som hör till förundersökning.

Utredningen lyfter särskilt att förslagen till ändringar i skogsvårdslagen endast påverkar ett fåtal skogsägare. Dock träffas alla skogsägare såtillvida att de behöver ha kännedom om regelverket och måste skaffa sig kunskap om hur urskog, naturligt föryngrad skog, planterad skog och skogsplantage definieras för att kunna avgöra vilka föryngringsmetoder som kan användas för att inte orsaka skogsförstörelse.

Skogsstyrelsen bedömer att de föreslagna förändringarna i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen innebär en liten och hanterbar ökning av arbetsmängd, samt begränsad kostnadsökning för Skogsstyrelsens tillsynsarbete, precis som utredningen för fram i analysen av förslagets konsekvenser. Skogsstyrelsens vill dock påpeka att de olika definitionerna som ska införas och hur de ska uttolkas i praktiken kan komma att innebära ett ökat behov av rådgivning och information från myndighetens sida, något som åtminstone initialt kan belasta myndighetens resurser.

Skogsstyrelsen delar inte utredningens syn på att bedömningen av skogstyp kan göras genom *”uppgifter som bör vara enkla att få fram”*. För bedömningen av skogstyper behövs, utöver möjlighet att utföra fältbesök, åtminstone kännedom om förväntat normalt skogstillstånd, god kännedom om skoglig ekologi, god kännedom om historiken på platsen och kunskaper inom skoglig inventering. Förslagen riskerar också att slå hårdare mot enskilda skogsägare som inte har samma möjlighet till administrativ infrastruktur och tillgänglig kompetens som de större bolagen besitter.

Utredningen pekar på att förslagen kan innebära att mer skog tas ur bruk och att det kan få konsekvenser på svensk virkesförsörjning. Skogsstyrelsen har svårt att se hur denna konsekvens är relevant då ingenting i förslagen förbjuder avverkning, utan förslagen är helt och hållet inriktade på hur förnygring ska ske efter att en åtgärd utförts. Förslagets konsekvenser kan på sikt komma att innebära att Sverige får en marginellt minskad möjlighet till virkesförsörjning. Det beror på att de förnygringsmetoder som erfarenhetsmässigt har visat sig producera mest resulterar i sådant virke eller av virket förädlade relevanta produkter som inte får släppas ut på marknaden efter avverkning i urskog enligt avskogningsförordningen.

Förslaget om anmälningsplikt i urskogar bedöms av utredningen ha en positiv effekt på naturvärdena i urskogar. Skogsstyrelsen har svårt att se hur en anmälningsplikt på något sätt kopplar till naturvärden. Det kommer, enligt rådande förslag, fortfarande enligt skogsvårdslagen vara tillåtet att avverka områden med höga naturvärden (urskogar) och Skogsstyrelsen bedömer inte att anmälningsplikten av urskogar kommer att påverka detta på något sätt.

Skogsstyrelsen har också svårt att se hur Sveriges riskklassificering på något sätt påverkar skogsproduktionen eftersom en riskklassificering knappast kan anses ha påverkan på de biologiska förutsättningarna för produktionen av biomassa.

Synpunkter på förslag till relevant lagstiftning (kap. 9)

Skogsstyrelsen bedömer att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är mycket angeläget att det tydliggörs vilken lagstiftning som ska utgöra relevant lagstiftning i avskogningsförordningens mening. Förtydligande krävs både för att verksamhetsutövare och behörig myndighet ska veta vad som gäller och ska kunna agera därefter. Att inte följa relevant lagstiftning är vidare straffsanktionerat som överträdelse av artikel 3 i avskogningsförordningen, vilket höjer kraven på tydlighet och förutsägbarhet ytterligare.

Övrigt

Omläggning av skog till betesmark för att öka den biologiska mångfalden

I Sverige har den totala arealen jordbruksmark minskat över tid¹³ samtidigt som arealen produktiv skogsmark ökar¹⁴. Även nötkreaturen har minskat över tid, såväl antalet djur som antalet företag med nötkreatur¹⁵. Det har i sin tur lett till att marker som tidigare har använts för bete har växt igen, vilket påverkat odlingslandskapets biologiska mångfald negativt. Att restaurera före detta betesmarker skulle dock innebära avskogning i förordningens mening, om det har gått mer än 10 år sedan marken senast användes som betesmark.

I EU-kommissionens vägledning till förordningen finns dock några undantag då skog inte ska anses ha omvandlats till jordbruksanvändning. Ett sådant undantag är då omvandlingen har gjorts 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 återställandeplan för biologisk mångfald.

För den enskilde markägaren är det svårt att tolka såväl avskogningsförordningen som dess vägledning i det enskilda fallet. Vägledningens hänvisning till bevarande- eller återställandeplan för biologisk mångfald medför ytterligare komplexitet för den enskilde att förstå vad lagstiftningen innebär och vad som därmed gäller för en viss mark.

Det finns således en stor risk att man som markägare inte känner en trygghet i att en omställning från skog till betesmark gör det tillåtet att sälja virket från avverkningen och kött från nötkreaturen som kommer att beta där. Det kan medföra att markägare och arrendatorer inte kan eller vågar restaurera betesmarker i den omfattning som fordras utifrån Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur.

Det bör därför utredas om det är möjligt att införa någon form av förhandsbesked vid planerad omställning. Detta skulle till exempel kunna ske genom att en myndighet, på begäran av en enskild markägare, ska meddela beslut om en planerad omställning från skog till betesmark är förenlig med avskogningsförordningen. Det skulle ge markägaren trygghet i att såväl virke som nötkött från en omställning från skog till betesmark kan släppas ut på EU:s inre marknad.

¹³ Jordbruksverkets statistikdatabas

¹⁴ SLU, Riksskogstaxeringen

¹⁵ Jordbruksverkets statistikdatabas

Om beslutet

I detta ärende har generaldirektören Herman Sundqvist beslutat och gruppchefen Anna-Clara Sjöström varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Staffan Norin, biträdande avdelningschefen Johan Eriksson, enhetschefen Thomas Mårtensson, chefsjuristen Andrea Airosto, biträdande chefsjuristen Jonas Erfors, verksjuristerna Cecilia Hedman, Rebecca Merilo och Lena Sjöberg, processförvaltaren Åsa Lundberg samt tillsynsspecialisterna Karl Larsson och Maria Strand deltagit.

Ärendet har handlagts digitalt och detta yttrande saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

li.smf@regeringskansliet.se