

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Er ref LI2025/00674

2025-06-27

Remissyttrande till SOU 2025:17 Anpassning av svensk rätt till avskogningsförordningen

Sveriges Jordägareförbund (förbundet) har tagit del av promemorian och har följande att framföra.

Förbundets medlemmar tar idag ett stort ansvar för att skogspolitikens övergripande mål skall implementeras i den, många gånger, komplicerade och mångfacetterade verkligheten som skogen utgör. Tillsammans med övriga skogsägare i Sverige verkar vi för att de två målen i skogspolitiken – skogsproduktion och biologisk mångfald - har en god balans med goda resultat. Med detta sagt ser vi positivt på avskogningsförordningens huvudsyfte, dvs att hindra avskogning och förhindra att skogar med höga naturvärden degraderas.

Vi anser dock att förordningen, som den är utformad, riskerar skapa problem som förmodligen inte är avsedda samt att den svenska utredningen ”SOU 2025:17 Anpassning av svensk rätt till avskogningsförordningen” inte i tillräckligt hög grad beaktar de risker som detta innebär.

Utredningen

Utredningen har haft ett svårt uppdrag i att göra relevanta bedömningar av ett mycket komplext och svårtolkat regelverk. Vi ser risker med de förslag som föreslås i betänkandet.

Förordningen har under framtagandet kritiserats på grund av dess bristande utformning avseende dess definitioner och många otydligheter. De kan komma att tolkas subjektivt och därmed skapa rättsosäkerhet. I betänkandet konstateras att det föreligger betydande osäkerhet angående tolkningen av flera av de grundläggande bestämmelserna.

Lagstiftningens grundläggande syfte är att minimera EUs medverkan till avskogning och försämring av skogsområden i de delar av världen där omföring av skogsmark till jordbruksmark tär på värdefulla naturskogar. I Sverige har vi genom vår robusta skogsvårdslagstiftning, en stark äganderätt och ett allmänt starkt ansvarstagande inte någon egentlig avskogningsproblematik. Risken för s.k. skogsförstörelse, enligt förordningens egentliga intentioner, är mycket låg om inte obefintlig.

I förordningen finns oklarheter i definitioner och tolkningar av dessa, vilka riskerar leda till att markägare kan komma, utan egentlig grund, att beskyllas för att bedriva ett skogsbruk som bryter mot förordningens skogsförstörelse regler. Detta är olyckligt och vi anser att utredningen inte minimerar denna risk. Förordningen kommer även påverka ett stort antal svenska företag i flera branscher där efterlevnaden av förordningen kommer att kräva en avsevärd administration

och stora resurser samt att viktiga delar av förordningen innehåller stort tolkningsutrymme med subjektiva moment. Detta innehåller riskerskapa rättsosäkerhet både i liten och stor skala.

Implementeringen och konsekvenserna av den måste därför vara utformade så att de står i proportion till denna kontext. Vi uppmanar regeringen att i kommande proposition inte överimplementera förordningens krav, som redan i sig innebär stora utmaningar.

Vi koncentrerar oss i vårt remissyttrande på de delar som gäller skogens brukande och skötsel i Sverige samt de problem och risker vi ser med förordningen och utredningens förslag avseende det svenska skogsbruket.

Vi anser att förordningen kommer ge olika typer av industrier och säljare av skogens skogsprodukter både en hög administration och risker för fel och brister som ligger bortanför de svenska företagens rådighet, men vi tror att dessa företags organisationer bäst ger synpunkter avseende detta.

Förordningens definitioner

Förordningen innehåller ett flertal definitioner. De viktigaste för svenska skogsägare är följande

- avskogning
- skog
- skogsförstörelse
- urskog
- naturligt föryngrad skog
- planterad skog
- skogsplantage

I korthet kan man säga att produkter som kommer ifrån avskogade eller skogsförstörda områden (efter att lagen implementerats) inte får säljas inom EU.

Utredningens uppgift har bl.a. varit att föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga eller lämpliga för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen.

Utredningen har inte berört, och inte haft i uppdrag, att beröra problematiska delar såsom oproportionerligt produktförbud, illa utformad lagstiftning, orimlig och ineffektiva spårbarhetskrav, otydliga aktsamhetsplikter samt att omvandling till jordbruksmark i princip förbjuds i Sverige. Den senaste är allvarlig ur livsmedelsförsörjningsperspektiv.

Utredningen gör bedömningen att det inte finns något behov av att införa nya regler som motverkar *avskogning* för att hela landet ska betraktas som ett lågriskland – vilket Sverige senare blivit klassat som. Däremot föreslår utredningen bl.a. att det bör införas nya regler som motverkar *skogsförstörelse*.

- Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i SVL om att skogsägaren ska underrätta SKS om en föryngringsavverkning ska ske i en urskog.
- Det ska införas en bestämmelse i SVL om att den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det tidigare inte har varit skogsplantage ska anmäla detta till SKS.
- Vidare skall avskogningsförordningens definitioner av begreppen urskog, skogsplantage och skogsförstörelse införas i SVL.

Risker

I underlaget till utredningen beskriver Skogsstyrelsen (SKS) att det är svårt att avgöra om en skog som ska föryngringsavverkas är naturligt föryngrad eller inte. Möjligen kan plantering av

gran på tidigare åkermark från 1950-talet och framåt särskiljas från naturligt föryngrade bestånd. Vidare framhåller myndigheten att man, om en sådan urskiljning inte är möjlig, enligt förordningens definition ska hänföra skogen till naturligt föryngrad. D.v.s. merparten av svensk skog kommer att betraktas som "Naturligt föryngrad".

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

- En eller två arter.
- Samma åldersklass.
- Regelbundna avstånd.
- I artikeln anges vidare att skogsplantage omfattar plantager med kort omloppstid för trä, fiber och energi.

Skogsplantage omfattar dock, enligt definitionen, inte:

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

I utredningen beskrivs det sedan som att SKS föreslår följande tre kriterier för bedömning av skogsplantage (vid inventeringar med Riksskogstaxeringen) där samtliga kriterier ska vara uppfyllda:

- Planterad skog.
- Plantageskogskaratkär:
 - o Strukturer (grov död ved [> 25 cm], överståndare etc.) från tidigare bestånd saknas helt.
 - o Minst 9/10 av trädslagsblandningen då alla träd medräknas utgörs av ett trädslag.
 - o Extrem likåldrighet, samtliga stammar tillhörande det huggningsklassbestämmande skiktet inom 10 år.
 - o Träden står i rader i ett jämnt produktionsförband, 500–3 000 stammar per hektar beroende på ålder.
- Intensivt brukande.
 - o **Beståndet** omfattas inte, utifrån dess trädslagssammansättning av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF) enligt 10§ skogsvårdslagen *och*
 - o skogsskötselns inriktning är att beståndet brukas eller avses brukas med väsentligt kortare omloppstider än vad som annars skulle varit fallet om beståndet omgärdats av bestämmelser om LÅF för jämförbart trädslag *eller*
 - o beståndet gödslas eller avses gödslas mer intensivt än vad som utgör konventionell användning av kvävegödselmedel

Det bör noteras att det inte är samma sak att SKS föreslår detta som bedömningskriterier i Riksskogstaxeringens inventeringar som att man kan införa dessa specifika kriterier i SVL föreskrifter och allmänna råd.

Den stora risken med Avskogningsförordningen är i korthet att:

- Den skog som subjektivt kan bli bedömd vara naturligt föryngrad skog (ser ut som naturligt föryngrad skog) och som Skogsstyrelsen pekar på (se ovan) kommer kunna gälla merparten av svensk skog) inte får omfattas till:
- Plantageskog (som enligt de kriterier som redovisas ovan) subjektivt kan innefatta merparten av den svenska föryngrade skogen (eller inte – beroende på hur statens tjänstemän bedömer detta).

- En eller två arter.
 - Vilket ju innefattar i stort sett 100 % av den skog i Sverige som föryngras med plantering.
- Samma åldersklass.
 - Planterad skog är av naturliga skäl likåldrig (och ryms inom en åldersklass enligt förordningen)
- Regelbundna avstånd.
 - Beroende på hur man tolkar detta så kan man väl kort säga att det finns en hög regelbundenhet när man planterar skog idag. En hyfsat jämn plantering skapar skogar utan väsentliga luckor och är av produktionsskäl eftersträvansvärt.

Sammanfattningsvis ser man här att med subjektiva rimliga tolkningar av avskogningsförordningen kan merparten av den svenska skogen bli betraktad som "Naturligt föryngrad skog". Om man dessutom lägger till att de planteringar man gör efter avverkning med en subjektiv klassning kan bli betraktade som "plantageskog" finns det en stor risk i detta eftersom det skulle betraktas som "skogsförstörelse".

Utredningen pekar på att detta kan undvikas om man i förordnings- och forskriftstext inför de regler som Skogsstyrelsen föreslagit att Riksskogstaxeringen skall inventera utifrån (se ovan).

Detta är dock:

- inte säkert att man får acceptans för att införa i skogsvårdslagstiftningens föreskriftstexter.
- en risk att detta kan bli överklagat i domstol av NGOs eller myndigheter – baserat på att lagstiftningen inte rakt av följer den europeiska avskogningsförordningen och en EU-förordning är ju lag även i Sverige.

Utredningen lämnar vidare en bedömning av vad som kan vara relevant lagstiftning, men konstaterar samtidigt att detta inte kan ses som en slutgiltig lista då bestämmelsen i sig är så otydlig och det i slutändan är EU-domstolen som är den främsta uttolkaren av EU-lagstiftning, vilket i sig är en risk med bakgrund i vad vi beskrivit ovan

Förslag

Vi anser att regeringen bör överväga att särskilt analysera de risker vi pekar på i vårt yttrande. Risken att vanlig svensk skog som avverkas och sedan planteras skulle kunna bli föremål för en rättsprocess med avseende på "skogsförstörelse" (vilket vore i sak fel) måste minimeras och vi anser inte att utredningens förslag fullt ut är tillfyllest här. Regeringen bör i särskild ordning utreda:

- Vilken risk det finns för överklaganden till EU-rätten med avseende på de urkopplingsregler som utredningen lägger?
- Håller det intensitetskrav man i utredningen föreslår (att skog som i SVL har krav på en viss lägsta ålder för att få föryngringsavverkas inte skall betraktas som plantageskog) för en granskning? Om så är det bra, men om det finns en möjlighet att detta krav inte räcker måste man fundera på andra kompletterande lösningar och
- Hur skulle man kunna påverka förordningen i en riktning så att inte normalt brukad skog som föryngras kan bli betraktad som en skogsförstörelse?

I detta sammanhang skulle det kännas betydligt tryggare om man åtminstone kunde säkerställa att urkopplingskriterierna enligt förslaget från utredningen hamnar i förordningstext (regeringen beslutar) – inte som utredningen föreslår i SVLs forskrifter och allmänna råd. Även detta kan överklagas men tolkningen kommer i alla fall inte ändras med en ny GD eller chefsjurist på SKS och därmed bli mer långsiktigt förutsägbar. Dessutom kommer en förordningstext granskas mer noggrant redan i förväg (kanske också av lagrådet) än en ny forskriftstext författad av SKS.

Sveriges Jordägareförbund

Anders Grahn
Generalsekreterare

Tomas Thuresson
Senior rådgivare skog