



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/520

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

Remiss av Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning (SOU 2025:17)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av professor David Langlet och universitetslektor Maria Forsberg, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och skogsförstörelse och vid behov föreslå nya regler för att Sverige ska betraktas som ett lågriskland enligt förordningen.

Som utredningen lyfter är avskogningsförordningen ett komplext och omfattande regelverk där det i dagsläget inte är tydligt hur enskilda bestämmelser och begrepp ska tolkas. Det är mot den bakgrunden inte i alla delar givet hur svensk rätt bör anpassas till avskogningsförordningen. Uppsala universitet har valt att yttra sig över delar av utredningen och författningsförslagen.

För att undvika att Sverige inte bedöms vara ett lågriskland är universitetets mening att kontrollen av att skogsförstörelse inte sker bör ges en starkare utformning. Universitetet avstyrker därför utredningens förslag om att införa en anmälningssplikt för avverkning av urskog och förordar istället att ett avverkningsförbud, alternativt en tillståndsplikt, införs. I sammanhanget vill universitetet även betona behovet av ökade insatser för att kartlägga och identifiera kvarvarande urskogar.

För att avskogningsförordningens regler om interimistiska åtgärder ska få avsedd effekt finner universitet att ett annat beviskrav för vidtagande av sådana åtgärder måste användas än det utredningen förslår. Annars riskerar instrumentet interimistiska åtgärder att bli verkningslöst i många situationer.

Avseende sanktioner är det universitetets mening att avskogningsförordningens krav på att verksamhetsutövare i vissa situationer ska vidarebefordra relevant information till den behöriga myndigheten inte bör sanktioneras med vite eftersom det inte uppfyller kravet på att sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Istället förordas användandet av en sanktionsavgift.

**YTTRANDE**

2025-06-17 Dnr UFV 2025/520

Slutligen är det universitetets mening att regleringen av tillgång till rättslig prövning avseende beslut fattade inom ramen för tillsyn inte kan utgå ifrån att talerätt som huvudregel inte föreligger för andra än den som ett tillsynsbeslut riktas mot. Detta eftersom såväl avskogningsförordningens rättsgrund som dess syfte är miljöpolitiska och det bara är när ett besluts koppling till detta syfte är särskilt svagt eller indirekt som de särskilda reglerna om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor inte gör sig gällande.

Övergripande generella synpunkter

Uppsala universitet har valt att lämna yttrande över följande delavsnitt: bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse (avsnitt 5), beviskrav för vidtagande av interimistiska åtgärder (avsnitt 7), vissa frågor om val av sanktioner (avsnitt 8), samt förutsättningarna för tillgång till rättslig prövning (avsnitt 12).

Bestämmelser som motverkar avskogning och skogsförstörelse*Definitioner*

Uppsala universitet delar utredningens bedömning att samma definitioner av urskog, skogsplantage och skogsförstörelse som anges i avskogningsförordningen bör införas i skogsvårdslagen.

Avskogning

Utredningen har haft i uppdrag att identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och vid behov föreslå nya regler för att Sverige ska betraktas som ett lågriskland enligt förordningen. Uppsala universitet delar utredningens bedömning att det inte behöver införas nya regler för att motverka avskogning i Sverige.

Skogsförstörelse och urskogar

Utredningen har haft i uppdrag att identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar skogsförstörelse och vid behov föreslå nya regler för att Sverige ska betraktas som ett lågriskland enligt förordningen. Här finner utredningen anledning att införa en ny bestämmelse om krav på anmälan för föryngringsavverkning av urskog. Några ytterligare förslag på bestämmelser för att motverka skogsförstörelse föreslås inte. I denna del har Uppsala universitet en avvikande mening. Universitetet avstyrker förslaget om att införa en anmälningsplikt vid avverkning av urskog och förordar istället att ett avverkningsförbud införs, alternativt en tillståndsplikt för avverkning av urskog.



YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/520

Avskogningsförordningen har en relativt snäv definition av vad som ska förstås som ”skogsförstörelse”. Omvandling av urskog till planterad skog faller inom definitionen men inte avverkning av urskog med efterföljande naturlig föryngring. Med andra ord utgör inte all avverkning av urskog ”skogsförstörelse” i förordningens mening. I sammanhanget vill dock universitetet understryka att dessa skogar ofta hyser höga naturvärden som omfattas av annan skyddslagstiftning, till exempel naturvårdsdirektiven och restaureringsförordningen. Många gånger är det därför inte tillåtet att avverka urskogar, varken enligt gällande nationell och EU-rätt eller enligt certifieringssystem såsom FSC. Att införa en särskild anmälningsplikt för avverkning av urskogar kan därför ge motstridiga signaler, inte minst i ljuset av EU:s strategi för biologisk mångfald där ett av målen är att strikt skydda alla återstående urskogar inom EU. I sammanhanget är det även angeläget att lyfta fram de nationella miljömålen *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Vid den senaste utvärderingen lyftes behovet av skydd av skogar med höga naturvärden fram (Naturvårdsverket, Årlig uppföljning av Sveriges miljömål 2024). Enligt utvärderingen sker varje år:

”en fortsatt förlust av naturvärden som inte kan återskapas under överskådlig tid. Naturskogsrester och andra skogar med lång kontinuitet fortsätter att avverkas vilket leder till en ackumulerande förlust. Skogarna är viktiga livsmiljöer för hotade arter. Eftersom det i dagens skogslandskap är brist på sådana livsmiljöer innebär förlusten stor negativ påverkan på möjligheterna att bevara biologisk mångfald i den svenska skogen. [...] Idag saknas dock tillräckliga styrmedel och resurser för att kunna säkerställa en bevarad biologisk mångfald i skogen och vidmakthålla skogens ekosystemtjänster över tid” (Naturvårdsverket, Årlig uppföljning av Sveriges miljömål 2024, s. 214).

Utredningens förslag om att införa anmälningsplikt för att avverka urskog ges med motiveringen att det inte är ”lämpligt att föryngringsavverka i urskogar med hänsyn till de särskilda värden som finns i dessa skogar, värden som går förlorade vid en sådan avverkning” (s. 166). Trots det finner utredningen att avverkning av urskogar, med hänvisning till nuvarande regelverk och prioriteringar, inte helt kan uteslutas.

Uppsala universitet delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att avverka urskogar, både för att nå miljömål och för att efterleva EU-rättsliga åtaganden, men ser inte att utredningens uppdrag skulle utesluta ett förslag på en ny bestämmelsen om ett förbud mot att avverka urskogar, alternativt att införa tillståndsplikt för sådan avverkning. Tvärtom menar universitetet att det finns ett behov av en sådan reglering för att öka



möjligheterna för Sverige att betraktas som ett lågriskland enligt förordningen.

Enligt artikel 29 b i avskogningsförordningen utgör ett land låg risk om det finns tillräckliga garantier för att det endast i exceptionella fall sker produktion av relevanta råvaror som inte uppfyller kraven i artikel 3 a. Av artikel 29.3 anges att denna riskklassificering bland annat ska baseras på i vilken utsträckning skogsförstörelse äger rum. Nu finns förvisso en mycket liten areal urskog kvar i Sverige, men universitetet menar att det idag saknas ett tillförlitligt kontrollsystem för att garantera att de urskogar som finns kvar inte omvandlas till planterad skog (jfr Darpö, Koll på arterna i skogen? Om skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder, Infotorg 10 april 2025.) Enligt universitetets mening läker inte en anmälningsplikt denna brist. För att minimera riskerna för skogsförstörelse menar universitetet att det istället bör införas ett avverkningsförbud, eventuellt med en därtill kopplad möjlighet till dispens, alternativt en tillståndsplikt för avverkning av urskog, för att Sverige ska kunna uppvisa en trovärdig kontroll av att artikel 3 i förordningen efterlevs.

Uppsala universitet avstyrker därför förslaget om att införa en anmälningsplikt för föryngringsavverkning av urskog och förordar istället att ett förbud införs mot avverkning av sådana skogar, alternativt en tillståndsplikt. En sådan bestämmelse skulle dock få implikationer för markägaren varför ett förbud, alternativt nekat tillstånd, skulle föranleda fråga om rätt till ersättning liksom behovet av att långsiktigt skydda livsmiljön med stöd av reglerna om formellt områdesskydd i 7 kapitlet miljöbalken.

Kunskapsbehov

Uppsala universitet vill särskilt poängtera att ett tillräckligt och relevant kunskapsunderlag kommer att vara centralt för att kunna säkerställa att produktion inte sker i strid med avskogningsförordningen och för att Sverige ska betraktas som ett lågriskland. Idag saknas tillräcklig kunskap om var i landskapet urskog finns. Det finns med andra ord ett stort behov av att identifiera och kartlägga dessa skogar. Kunskap är även grundläggande för att kunna säkerställa kontroll och sanktionering av efterlevnaden av förordningen.

Interimistiska åtgärder

Enligt avskogningsförordningens artikel 23 ska medlemsstaternas behöriga myndigheter ha möjlighet att omedelbart vidta interimistiska åtgärder – inbegripet beslag av råvaror eller produkter, tillfälligt stopp för



YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/520

deras utsläppande på marknaden eller export – ”när potentiell underlåtelse att uppfylla kraven” i förordningen har upptäckts på vissa angivna sätt.

Utredningens avsikt är att den behöriga myndigheten ska ges sådan möjlighet genom 7 § i förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till avskogningsförordningen enligt vilken myndigheten ”får ta hand om relevanta råvaror och produkter om det är uppenbart att dessa inte uppfyller kraven i EU:s avskogningsförordning.”

Utredningen motiverar (s. 216) kravet på att det ska vara uppenbart att råvaror eller produkter inte uppfyller avskogningsförordningens krav för att dessa ska få tas om hand med att ett omhändertagande är av ingripande karaktär och inte får göras ”på allt för lösa grunder eller utan att det finns tillräckliga bevis för att det faktiskt föreligger ett behov av ett omhändertagande.” Ett omhändertagande kan givetvis vara ingripande för den enskilde och det måste föreligga proportionalitet mellan ingreppet och det skyddsintresse som ska tillgodoses. Att uppställa ett krav på uppenbarhet är emellertid väldigt långtgående och kan antas göra det omöjligt att vidta den typen av åtgärder i de flesta fall eftersom det ofta handlar om komplexa bedömningar. Att något är uppenbart bör innebära att det inte finns någon grund för rimligt tvivel, alltså ett lika starkt beviskrav som för att döma någon för ett brott. Interimistiska åtgärder är just interimistiska och får bland annat anses fylla syftet att ge myndigheterna möjlighet att fastställa om relevanta produkter ska förverkas. Om det redan för ett interimistiskt omhändertagande krävs att det är uppenbart att kraven i förordningen inte är uppfyllda motverkas syftet med de interimistiska åtgärderna.

Det följer vidare av förordningens artikel 13.3 att en behörig myndighet som ”får kännedom om information som tyder på en risk för ett kringgående” av förordningen vid behov ska vidta interimistiska åtgärder i enlighet med artikel 23. Även här framgår alltså att interimistiska åtgärder kan vara påkallade vid en betydligt lägre grad av visshet än att ett förhållande är uppenbart.

När det gäller just artikel 23 kan det även konstateras att andra språkversioner är entydiga i att det inte måste vara uppenbart för myndigheten att ett kringgående föreligger för att den ska kunna vidta interimistiska åtgärder inbegripet beslag av råvaror eller produkter, tillfälligt stopp för deras utsläppande på marknaden eller export. Bland annat kan nämnas att svenskans ”potentiell underlåtelse att uppfylla kraven” på tyska motsvaras av ”mögliche Verstöße, på franska av ”potentiels de non-conformité” och på engelska av ”potential non-compliance”.

**YTTRANDE**

2025-06-17 Dnr UFV 2025/520

För att inte bryta mot förordningen krävs alltså en justerad balans mellan kravet på effektivitet i myndigheternas arbete och den enskildes intresse av skydd mot ingripande åtgärder. Det kan till exempel uppnås genom att kräva ”grundad anledning att anta” eller ”välgrundad misstanke” om att råvaror och produkter inte uppfyller avskogningsförordningens krav för att interimistiska åtgärder ska få vidtas.

Sanktioner

Enligt avskogningsförordningens artikel 25 ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövers och handlares överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska bland annat innefatta böter beräknade enligt vissa principer samt olika typer av förverkanden. Därutöver ställer miljöbrottsdirektivet (2024/1203), i artikel 3.2 p, krav på att utsläppande på unionsmarknaden, tillhandahållande eller export från unionsmarknaden av relevanta råvaror eller produkter i strid med förbudet i avskogningsförordningens artikel 3 ska utgöra brott om det sker med uppsåt och inte avser en försumbar mängd. För överträdelser av andra förpliktelser enligt avskogningsförordningen än de som ska kriminaliseras enligt miljöbrottsdirektivet föreslår utredningen att sanktionering sker antingen genom sanktionsavgift eller vite. Det framstår i sig som en rimlig bedömning att inte belägga alla överträdelser med straffrättsliga sanktioner och ett vitesföreläggande kan i vissa fall vara det mest ändamålsenliga. Valet av sanktion måste emellertid utgå ifrån syftet och funktionen hos de krav som ska sanktioneras och beakta att sanktionerna, enligt avskogningsförordningens artikel 25.2, ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Utredningen föreslår (s. 266) att skyldigheten för verksamhetsutövare, enligt avskogningsförordningens artikel 13.2, att vidarebefordra relevant information till den behöriga myndigheten ska sanktioneras med vite. Det handlar om ett krav på verksamhetsutövare att omedelbart vidarebefordra relevant information som verksamhetsutövaren erhåller eller får kännedom om till den behöriga myndigheten om informationen skulle kunna tyda på att relevanta produkter inte uppfyller kraven i förordningen eller att förordningen kringgås. Att sanktionera denna skyldighet genom vitesföreläggande förutsätter att den behöriga myndigheten har kännedom om att en verksamhetsutövare har tillgång till sådan relevant information, vilket normalt inte bör vara fallet om det till exempel handlar om information som verksamhetsutövaren fått del av genom sin egen riskbedömning. Det är också information som verksamhetsutövaren kan ha intresse av att den inte når den behöriga myndigheten eftersom det kan resultera i ingripanden som drabbar verksamhetsutövaren. Det måste därför anses oförenligt med kravet på att sanktioner ska vara effektiva att



endast koppla en framåtriktad sanktion, alltså vite, till denna informationsskyldighet. Särskilt som det i praktiken kräver att myndigheten har kännedom om informationens existens trots att den inte har vidarebefordrats. Tilläggas ska att det är av stor vikt för att avskogningsförordningen ska uppnå sitt syfte att behöriga myndigheter nås av information som kan tyda på att relevanta produkter inte uppfyller kraven i förordningen eller att förordningen kringgås.

Tillgång till rättslig prövning

Enligt avskogningsförordningens artikel 32.1 ska bland annat de som har lämnat in väl underbyggda synpunkter i enlighet med förordningens artikel 31, förutsatt att de uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, ”ha möjlighet att få de behöriga myndigheternas beslut, handlingar eller underlåtenhet att agera” enligt förordningen prövade i administrativ ordning eller av domstol.

Med anledning av detta anför utredningen (s. 417) att om den behöriga myndigheten bedömer att synpunkterna inte är väl underbyggda bör den som lämnade in synpunkterna kunna överklaga till allmän förvaltningsdomstol för att få detta prövat. Domstolens prövning begränsas då till frågan om synpunkterna var väl underbyggda. Om den behöriga myndigheten däremot anser att synpunkterna är väl underbyggda och inleder ett tillsynsärende enligt avskogningsförordningen bör, enligt utredningen, de beslut som myndigheten fattar inom ramen för det ärendet, ”som huvudregel”, inte kunna överklagas av den som lämnade in synpunkterna. Som skäl för detta anges (s. 419) att den behöriga myndigheten inom ramen för ett tillsynsärende kan fatta ett stort antal olika beslut som avser om relevanta råvaror eller produkter har satts på marknaden eller handlats med i strid med förordningens bestämmelser. Besluten, menar utredningen, är därför inte sådana miljöbeslut som innebär att Århuskonventionens regler om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor aktualiseras.

Att den som lämnat in väl underbyggda synpunkter inte har en automatisk rätt att överklaga varje beslut som den behöriga myndigheten kan komma att fatta inom ramen för ett tillsynsärende som initieras på grund av de inlämnade synpunkterna är rimligt både med hänsyn till Århuskonventionen samt det faktum att förordningen kräver ett ”tillräckligt intresse i saken” och även ger utrymme för ytterligare kriterier i nationell rätt.

Att ange att det ”som huvudregel” inte föreligger någon rätt för den som lämnat in väl underbyggda synpunkter att överklaga myndighetens beslut inom ramen för tillsynsärendet leder emellertid fel då det indikerar att det



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/520

föreligger en presumtion mot talerätt och att talerätt bara skulle föreligga i undantagssituationer. Utredningen har rätt i att det ”inte [är] klarlagt att samtliga beslut som den behöriga myndigheten fattar med stöd av avskogningsförordningen är sådana miljöfrågor som ger allmänheten klagorätt enligt Århuskonventionen.” Men att utifrån det hävda att det som huvudregel inte föreligger klagorätt saknar grund.

Avskogningsförordningen är, som utredningen också påpekar, en miljörättsakt i den meningen att den grundar sig på rättsgrunden för miljöpolitiken, det vill säga artikel 192 i EU:s funktionsfördrag. Det framgår också uttryckligen av förordningens artikel 2 att de begränsningar av produkternas utsläppande och tillhandahållande på marknaden som följer av förordningen har till syfte att ”a) minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, och på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen, b) minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald.” Alla beslut som fattas enligt förordningen syftar alltså ytterst till att främja miljöpolitiska mål och det bör bara vara när ett beslut till sin natur är avlägset i förhållande till detta mål som det kan anses inte avse miljöfrågor som ger klagorätt enligt Århuskonventionens principer.