

Er ref: LI2025/00674

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.seli.smf@regeringskansliet.se**Vår ref:** R-SI202522

Emma Berglund

emma.berglund@skogsindustrierna.se

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

Inledning

Svensk skogsnäring spelar en avgörande roll för Sveriges ekonomi, klimatmål och samhällsutveckling. Skogen täcker närmare 70 procent av landets yta och utgör grunden för en av våra mest betydelsefulla basindustrier. Genom export av sågade trävaror, massa, papper och förpackningsmaterial bidrar skogsnäringen med cirka 10 procent av Sveriges totala varuexport och genererar årligen exportintäkter på omkring 185 miljarder kronor.

Skogsnäringen skapar direkt och indirekt över 140 000 arbetstillfällen, särskilt i landsbygdsområden där den ofta är avgörande för lokal tillväxt och välfärd. De skatteintäkter som genereras från verksamheten bidrar i hög grad till att finansiera den gemensamma välfärden.

En överimplementering av EU:s avskogningsförordning (EUDR) skulle få långtgående konsekvenser för svensk skogsindustris förmåga att bidra i arbetet mot klimatförändringarna. Den svenska skogsindustrin möjliggör varje år betydande utsläppsminskningar genom att ersätta fossila material med förnybara, biobaserade alternativ – i allt från byggmaterial till förpackningar och drivmedel. Genom aktivt skogsbruk som maximerar skogens koldioxidupptag och substitutionseffekter minskar sektorn koldioxidutsläppen med betydligt mer än de utsläpp som uppstår i den egna värdekedjan. Om ett komplext och rättsosäkert regelverk implementeras i Sverige med ytterligare skärpningar utöver EU:s krav, riskerar det att bromsa investeringar, minska råvaruförsörjningen och försvåra innovationstakten i nya klimatvänliga produkter. Detta skulle inte bara försvaga Sveriges möjligheter att nå sina klimatmål, utan också minska möjligheterna att nå EU:s klimatmål.

Utöver detta är svensk skogsindustri en drivande kraft inom forskning, innovation och utveckling av nya hållbara produkter som ersätter fossilbaserade alternativ. Näringen är därmed en central aktör i övergången till en biobaserad cirkulär ekonomi.

Mot denna bakgrund vill vi betona vikten av att politiska beslut och regelverk utformas på ett sätt som stödjer skogsnäringens fortsatta möjligheter att bidra till Sveriges export, klimatnytta, sysselsättning och regionala utveckling. Vår ambition med detta remissvar är att belysa dessa aspekter och föreslå åtgärder som främjar en hållbar och konkurrenskraftig skogsnäring i framtiden.

Sammanfattning

Med respekt för utredningens svåra uppdrag att göra relevanta bedömningar av ett mycket komplext och svårtolkat regelverk, ser vi stora risker med de förslag som läggs. Förordningen i sig har under lång tid kritiserats skarpt på grund av dess bristande utformning och många otydligheter. Utredningen konstaterar själva att det föreligger betydande osäkerheter angående tolkningen av flera av de grundläggande bestämmelserna. Då menar vi att det är av största vikt att iaktta stor försiktighet, inte minst med att införa skarpa straffsanktioner.

Lagstiftningens syfte är att minska avskogning i delar av världen där det är ett verkligt problem. Sverige är ett land som, genom sin robusta skogsvårdslagstiftning och en ansvarstagande och hållbar skogsindustri, inte har någon avskogningsproblematik. Risken för skogsförstörelse är också mycket låg. Avskogningsförordningen kommer dock att påverka ett mycket stort antal svenska företag i flera branscher och eventuella överträdelser kommer sannolikt väsentligen att handla om smärre misstag och förseelser, då efterlevnaden kommer att kräva en avsevärd administration och stora resurser.

Konsekvenserna måste vara utformade för, och stå i proportion till, denna kontext. Vi uppmanar regeringen att i kommande proposition inte överimplementera förordningens krav, som redan i sig innebär stora utmaningar. Vad som istället bör eftersträvas är en balanserad implementering, som beaktar faktiska förhållanden och relevanta perspektiv. Vikten av att värna både svensk och europeisk konkurrenskraft kan inte nog understrykas.

Vi önskar uppmärksamma följande synpunkter relaterat till utredningens förslag:

- 1. Överimplementera inte straffsanktionerna.** Vi anser att utredningens förslag innebär en överimplementering av både avskogningsförordningen (genom att införa straffrättsliga sanktioner) och miljöbrottsdirektivet (genom att tillämpa oaktsamhet som subjektivt rekvisit istället för grov oaktsamhet eller uppsåt). I förhållande till juridiska personer innehåller varken avskogningsförordningen eller miljöbrottsdirektivet några krav på kriminalisering. Om det straffsanktionerade området ska utökas med hänvisning till miljöbrottsdirektivet måste de subjektiva rekvisiten åtminstone vara i nivå med det direktivets krav på uppsåt eller grov oaktsamhet för att en gärning ska vara straffbar. I annat fall måste under alla omständigheter en nivå av förseelse införas, som tydligt omfattar sådana administrativa misstag och liknande som de flesta avvikelser troligen kommer att handla om, och som medför en proportionerlig konsekvens till sådana.
- 2. Peka ut relevant lagstiftning och inkludera inte bestämmelser om skydd för arter i generell mening.** Även om tolkningen kan komma att ändras till följd av framtida domslut eller förändringar i nationell lagstiftning, anser vi att den utredning som är satt att uttolka förordningen inte kan lämna oklarheter kring dess betydelse med hänvisning till att förordningens begrepp är otydliga eller lämna en sorts öppen lista, särskilt när begreppen är direkt kopplade till förbud med skarpa sanktioner. Vi anser inte att exempelvis artskyddsreglerna uppfyller de krav på tydlighet och direkt koppling till produktionsområdets rättsliga status som krävs. När det gäller straffrättsliga sanktioner måste kravet på tydlighet ställas särskilt högt. Ur det perspektivet framstår en straffsanktionering av avvikelser mot "bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter" inte som väl genomtänkt. I båda dessa fall borde artskyddet ha hanterats genom plikten att efterleva av Skogsstyrelsen fattade beslut. En uppenbar risk med utredningens förslag är att produkter som producerats i länder med en betydligt svagare skyddslagstiftning kommer att gynnas, vilket rimligen måste stå helt i strid med förordningens syften.

3. **Inför inte en sanktionsavgift på upp till fyra procent av omsättningen.** Vi motsätter oss utredningens förslag om en förhöjd avgift i sanktionsavgifterna och menar att förslaget innebär en överimplementering och en felaktig tolkning.
4. **Finansiera myndigheternas kontroller genom anslag, inte avgift.** Vi anser att det årliga kontrollsystemet bör vara anslagsfinansierat och anser att utredningen för en välgrundad argumentation till stöd för detta. En avgiftsfinansierad modell riskerar att sänka konkurrenskraften för svenska produkter inom EU:s inre marknad och gentemot tredjeland.
5. **Inför områdesskydd för urskogar.** Vi delar utredningens syn på att områdesskydd för urskog är lämpligt givet att dessa skogar bör vara de allra mest skyddsvärda och ett områdesskydd skapar långsiktig tydlighet och trygghet kring vad som gäller för dessa områden, samt garanterar markägare ersättning. Vi anser att denna linje kräver att urskogsområden blir högst prioriterade för formellt skydd och anser därför att detta bör föras in i den nationella strategin för formellt skydd.
6. **Inför relevanta definitioner av de olika skogstyperna statistiskt utskrivna i lag.** Vi delar inte utredningens förslag om att definitionerna ska införas genom hänvisning då de har koppling till ett stort antal regler. För att undvika osäkerhet och oavsedda effekter måste också kriterierna tydligt anges i förarbeten.

I övrigt instämmer vi med utredarens grundläggande slutsatser relaterat till rätten till rättslig prövning och det är även vår bedömning att lagen bör betraktas som en marknadslagstiftning och vi ser mycket positivt på utredningens förslag om att den behöriga myndigheten ska ha i uppgift att underlätta för den enskilde att följa regelverket.

Skogsindustriernas yttrande

1. Brottsstraffsanktoneringen av artikel 3 (kapitel 8):

Överimplementera inte straffsanktoneringarna

Den straffrättsliga reglering som finns på området idag genom lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror (timmerlagen) är kopplad till avverkningen och bestämmelser som har att göra med den. Bland annat handlar det om krav på tillstånd eller godkännande till avverkning, anmälan om avverkning samt områdesskydd. Om avverkningen har skett i strid med dessa bestämmelser är det straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet släppa ut timmer eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden. Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst sex månader. I praktiken bestraffas överträdelser ofta med en företagsbot, beräknad enligt en vedertagen schablon. Därutöver är det vanligt med förverkandebeslut. Proportionaliteten i den nuvarande tillämpningen av förverkandeinstitutet kan ifrågasättas, då uppenbart oavsiktliga misstag, med lågt straffvärde, i praxis ofta har inneburit förverkanden av mycket höga belopp, motsvarande hela värdet av berört virke.

Förordningen ställer inte krav på någon utökad kriminalisering. Utredningen argumenterar dock för att det nya miljöbrottsdirektivet ska beaktas. Det nya miljöbrottsdirektivet, som ännu är under implementering, innehåller ett generellt krav på straffrättsliga sanktioner mot fysiska personer som *uppsåtligen eller av grov oaktsamhet* tillhandahåller eller släpper ut relevanta råvaror eller produkter i strid mot förbuden i artikel 3, eller exporterar sådana varor från unionsmarknaden i strid med dessa bestämmelser. För juridiska personer innehåller varken förordningen eller miljöbrottsdirektivet krav på kriminalisering.

Legalitetsprincipen är en grundläggande rättssäkerhetsprincip vid all kriminalisering. Enligt principen krävs av en straffbestämmelse att den måste vara så tydlig att det framgår för den enskilde vad denne måste göra för att inte göra sig skyldig till en straffbar gärning och att en påföljd blir möjlig att förutse. Utredningen har själva konstaterat att en straffsanktonering av förbudet i artikel 3 är problematisk utifrån rättssäkerhetsskäl. Artikel 3 utgör den centrala förpliktelsen i förordningen och den har följaktligen ett mycket brett tillämpningsområde. Som utredningen skriver så rör det sig också om en ny och komplex rättslig materia, där det föreligger betydande osäkerheter angående tolkningen av flera av de grundläggande bestämmelserna och hur tillämpningen ska gå till. Utredningen har sammantaget fastställt som utgångspunkt att "så långt som det är möjligt utforma en självständig och klart avgränsad straffbestämmelse med en fullständig gärningsbeskrivning utifrån de högt ställda krav på tydlighet, förutsebarhet och rättssäkerhet som en straffbestämmelse behöver leva upp till." Vi vill ifrågasätta en sådan kompromiss med grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

Det mest oroande exemplet är enligt vår mening förbudet och straffsanktionen kopplad till den mycket breda och otydliga definitionen av relevant lagstiftning i produktionslandet (se även nedan under p. 2). Vi ser visserligen positivt på utredningens ansats att avgränsa de straffbara delarna till en mer preciserad lista på samma sätt som i timmerhandelslagen. Likaså att utredningen eftersträvat en begränsning av vilka bestämmelser som ska omfattas av sanktionsavgifter.

Utredningens förslag lämnar dock i flera avseenden utrymme för tolkning i en omfattning som inte är förenlig med de krav som bör ställas på en straffrättslig gärningsbeskrivning. Utöver att skapa stor osäkerhet hos den enskilde verksamhetsutövaren riskerar oklarheterna att sätta domstolarna i en svår position och skapa spretig praxis. Att särskilt betänka är också konsekvenserna i förhållande till förverkandeinstitutet, mot bakgrund av svensk praxis på detta område hittills i kombination med den vägledning som finns kring tillämpningen av förordningen hittills (se även p 2 nedan). Det vore mycket olyckligt med en tillämpning av förordningen som innebär att oavsiktliga administrativa misstag resulterar i förverkanden av mycket stora värden som annars skulle komma den enskilde och samhället till gagn.

När grunden för att utöka det straffsanktionerade området nu inte finns i avskogningsförordningen, utan hänförs till det nya miljöbrottsdirektivet, måste de subjektiva rekvisiten åtminstone stämma överens med det direktivets krav på uppsåt eller grov oaktsamhet för straffbarhet. I annat fall måste under alla omständigheter en nivå av förseelse införas. Vi bedömer att de vanligast förekommande överträdelserna mot lagstiftningen kommer att vara smärre misstag och straffbestämmelsen behöver därför utformas med detta i beaktande. Vi anser att det är alltför högt med två år i fängelse för den absoluta merparten av de överträdelser som kan uppkomma och att det innebär en risk för markant skärpta straff utan att det är påkallat. Som förordningen anger ska straffen vara proportionerliga, vilket vi inte bedömer uppfylls med nuvarande förslag. Förseelse bör endast ha böter i straffskalan och förverkande bör följaktligen inte heller bli aktuellt i dessa fall. Det bör även förtydligas att grovt brott inte kan komma i fråga vid en oaktsam överträdelse.

Vi anser att det är starkt motiverat att iaktta stor försiktighet om en straffbestämmelse ska införas, av flera anledningar:

- Förslaget kommer att omfatta en stor mängd personer och företag (många små och med väldigt begränsade resurser) som tidigare inte har haft dylika krav på sig (såväl begreppet verksamhetsutövare som relevanta råvaror/produkter har mycket vida definitioner).
- I jämförelse med timmerhandelslagen innebär förslaget en väsentligt högre straffskala, från ett tidigare maximalt straff om 6 månader till nuvarande 8 år, och en väsentlig utökning i straffbara handlingar (såväl vad avser art 3 a) och c) som antalet råvaror och produkter).
- Förslaget innebär en kriminalisering av beteenden som staten tidigare har uppmuntrat och till och med subventionerat, exempelvis omvandling av skog till betesmark. Att en handling går från att vara uppmuntrad till att vara straffbelagd med upp till 8 års fängelse i straffskalan är mycket olämpligt och det är viktigt att undvika situationer när personer som tror sig agera i statens bästa vilja i stället riskerar fängelse.
- Förordningen i sig innebär fortsatt många oklarheter. Som utredningen själva skriver i kapitel 8: *"Det rör sig om en ny och komplex rättslig materia. Det föreligger för närvarande fortfarande betydande osäkerheter angående tolkningen av flera av de grundläggande bestämmelserna [...]"* Att straffsanktionera oaktsamhet hos den vanlige medborgaren när till och med den utredning som är satt att uttolka förordningen påtalar dessa svårigheter ter sig mycket anmärkningsvärt.

Vi noterar utredningens förslag att ringa brott inte ska ge upphov till ansvar men bedömer mot bakgrund av praxis på området att denna regel endast kommer att tillämpas i mycket speciella fall och inte tillgodose kraven på proportionalitet.

2. Relevant lagstiftning och hantering av artskyddregler (kapitel 4 och 8):

Inkludera inte artskyddet i generell mening i relevant lagstiftning

Det är mycket viktigt att det skapas en tydlighet kring vad som är relevant lagstiftning för att skapa nödvändig förutsägbarhet och rättssäkerhet. Detta särskilt då begreppet kommer att få stor påverkan för enskilda och företag på grund av kravet på att kunna bevisa att reglerna har efterlevts. När förklaringen om tillbörlig aktsamhet (FOTA) registreras i Traces behöver verksamhetsutövaren kunna kontrollera att all relevant lagstiftning uppfylls. Vidare kan det komma krav från kunder om bevis på detta vilket innebär att bevisen måste vara lättillgängliga och lätta att förstå.

Övergripande anser vi att utredningen borde tagit tydligare ställning för sina tolkningar och analyser av vad relevant lagstiftning är utifrån det idag kända. Nuvarande skrivningar riskerar att skapa en osäkerhet som kan resultera i negativa konsekvenser. Även om tolkningen kan komma att ändras till följd av framtida domslut i EU-domstolen eller förändringar i nationell lagstiftning, anser vi att den utredning som är satt att uttolka förordningen inte kan lämna oklarheter kring dess betydelse med hänvisning till att förordningens begrepp är otydliga eller lämna en sorts öppen lista. Det skulle vara olämpligt att överlämna denna typ av tolkning till enskilda verksamhetsutövare. Inte heller domstolarna är lämpliga instanser för att göra dessa analyser. Domstolarna ska döma i de enskilda målen baserat på lagstiftningens och utredningens (och de framtida förarbetenas) bedömningar, inte skapa egen lag eller egna regler.

Vad avser artskyddsförordningen anser vi att denna reglering inte uppfyller de krav på tydlighet och direkt koppling till produktionsområde som krävs¹. Vi anser att artskyddsförordningen i stället borde hanteras genom de platsspecifika beslut som meddelats för det aktuella området (i förbud, förelägganden eller områdesskydd). Vi är starkt kritiska till att artskyddsregler generellt anses vara relevant lagstiftning och är frågande till hur detta ska hanteras i praktiken. Det kommer vara mycket svårt att bevisa uppfyllandet av detta regelverk eftersom det skapas en omvänd bevisbörda och därmed en väldigt stor osäkerhet för verksamhetsutövaren rörande hur detta ska bevisas. Frågan bör särskilt beaktas i ljuset av den rättsligt sett stora osäkerhet som råder rörande uttolkningen av dessa regler.

I detta sammanhang måste även belysas det förhållandet att en mängd av de produkter som berörs, exempelvis papper och pappersmassa, utgörs av så kallade "bulk commodities", som är tillverkade av en mix av träråvara och är omöjliga att separera från varandra. Enligt den senaste FAQ:n ska bestämmelserna tolkas på så sätt att om ett visst markområde berörs av en överträdelse, så ska alla produkter som innehåller en beståndsdel från detta område bedömas förbjudna att sätta på marknaden och/eller exporteras.² Det vore förödande med en svensk implementering som innebär att en oavsiktlig avvikelse från en obestämd relevant lagstiftning får sådana, närmast oöverskådliga, konsekvenser. I fråga om papper eller pappersmassa skulle exempelvis råvara från en sådan avverkning leda till att flera miljoner kubikmeter slutprodukt föreläggs med produktförbud. Hur dessa produkter ska hanteras är oklart i dagsläget.

Sverige är ett land som har en mycket robust lagstiftning inom samtliga av de områden som förordningen avser att skydda. Om lagstiftningen inte efterlevs finns effektiva åtgärder och sanktioner på plats för att rätta till, och i vissa fall även bestraffa, sådana överträdelser på ett sätt som är väl avvägt och proportionerligt. Utredningens förslag innebär en överhängande risk för att produkter som producerats i länder med en betydligt svagare skyddslagstiftning kommer att gynnas. Detta kan inte rimligen vara förenligt med förordningens syften.

Artikel 24 i EUDR föreskriver att om bristande efterlevnad upptäcks, måste myndigheten omedelbart kräva att operatören eller handlaren vidtar lämpliga och proportionerliga korrigerande åtgärder inom en angiven och rimlig tidsperiod. Förordningen listar olika åtgärder som myndigheten kan vidta, inklusive att kräva att operatören eller handlaren rättar till bristen, förhindrar att den berörda produkten släpps ut på marknaden eller exporteras, återkallar eller drar tillbaka produkten, eller donerar eller gör sig av med den.

Genomförandet av dessa åtgärder måste ske med pragmatism, så att de regulatoriska målen upprätthålls samtidigt som oavsiktliga konsekvenser minimeras. Om bristande efterlevnad upptäcks tidigt—antingen av operatören eller myndigheterna—och virket ännu inte har blandats under transport, lagring eller bearbetning,

¹ Se bl.a. Annex to the Communication to the Commission Approval of the updated content of a draft Commission Notice on the Guidance Document for Regulation (EU) 2023/1115 on Deforestation-Free Products (C/2024/6789) av den 15 april 2025, avsnitt 6 sid. 14.

² Jfr Frequently Asked Questions Implementation of the EU Deforestation Regulation Version 4 – April 2025, p. 1.5 sid. 14

bör det vara möjligt att stoppa leveranser av just den specifika batchen. Det bör dock noteras att när materialet väl har gått in i bearbetning eller fysiskt blandats med annat kompatibelt material, blir separering tekniskt och ekonomiskt omöjligt. Under sådana omständigheter kan en bristande efterlevnad, även av en liten del av materialet, "kontaminera" stora volymer av annars kompatibelt material, vilket potentiellt kan påverka hela produktionsutfallet i en fabrik. Detta kan leda till oproportionerliga ekonomiska konsekvenser för operatörerna, vilket inte främjar förordningens syften.

I dessa scenarier, om myndigheten beslutar att det icke-kompatibla materialet måste förhindras från att släppas ut på marknaden eller dras tillbaka från marknaden, rekommenderar vi starkt att volymen av det berörda virket (i m³) kvantifieras och att en motsvarande mängd avlägsnas från den nedströms blandade batchen. Denna lösning utgör den mest effektiva och proportionerliga korrigerande åtgärden för att hantera stora, blandade materialmängder utan att kräva full fysisk separering, vilket därmed bevarar både integriteten i det regulatoriska ramverket och de praktiska realiteterna i produktionsprocesserna.

Särskilt om relevant lagstiftning i samband med straffsanktionering

Formuleringen av punkten 4 i utredningens förslag till straffsanktionering av artikel 3 ("*bestämmelser om skydd för särskilda miljöer eller arter*") innebär en stor oklarhet och en nivå av osäkerhet som inte bör accepteras i en straffrättslig bestämmelse. Bestämmelsen uppfyller inte heller kravet på koppling till den aktuella produktionsplatsen. Mot denna bakgrund anser vi att denna reglering måste tydliggöras. Framför allt två delar måste specificeras, nämligen 1) vilka bestämmelser det i det enskilda fallet rör sig om, och 2) att det avser bestämmelser kopplade till en viss avgränsad geografisk plats. Vi föreslår därför i första hand att den skrivning som tillämpats under timmerförordningen återinförs alternativt, i andra hand, att bestämmelsen preciseras enligt följande: "*Bestämmelser i beslut rörande produktionsplatsen om skydd för särskilda miljöer eller arter*".

Om en straffsanktionering ska komma i fråga på grund av bristande samråd med urfolk bör det tydliggöras i lagtexten att vad som avses för svensk del är kravet på samråd innan avverkning inom renskötselns åretruntmarker i 20 § skogsvårdslagen.

3. Förslaget om en förhöjd sanktionsavgift (kapitel 8):

Inför inte en sanktionsavgift på upp till fyra procent av omsättningen

I avsnitt 8.10.1 redogörs för problematiken med två EU-rättsakter (avskogningsförordningen och miljöbrottsdirektivet) som, med delvis motstridiga krav, reglerar sanktionering av en och samma bestämmelse (förordningens artikel 3). Vi bedömer att utredningen argumenterar väl för att om sanktioneringen av artikel 3 i avskogningsförordningen ska ske i enlighet med kraven i miljöbrottsdirektivet så uppfyller det svenska företagsbotssystemet kraven på maximinivå för böter enligt miljöbrottsdirektivet. Eftersom direktivet konstruerats med en procentuell sanktion alternativt ett maxbelopp framstår det som tydligt att EU genom direktivet har öppnat upp för medlemsstaterna att använda sig av denna metod.

Det är inte lämpligt, såsom blir följden av utredningens förslag om förhöjd sanktionsavgift, att tillämpa två motstående regelverk samtidigt. Om miljöbrottsdirektivets straffsanktionering ska tillämpas är en logisk följd därav att kravet på maximal sanktionsavgift/bot är tillgodosett.

Mot denna bakgrund anser vi att förslaget om förhöjd avgift innebär en överimplementering och en felaktig tolkning. Därmed motsätter vi oss utredningens förslag om en förhöjd avgift i sanktionsavgifterna (avsnitt 8.11.3).

Förslaget avviker också från utgångspunkten i det svenska systemet med sanktionsavgifter som innebär att sanktionsavgifterna inte ska innebära en påföljdmässigt mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet, vilket utredningen själva gör gällande.

Om man väljer att kvarstå i förslaget om förhöjd avgift anser vi att den bör begränsas till de allvarligare överträdelserna. Kraven på att underhålla system för tillbörlig aktsamhet bör undantas den förhöjda avgiften då detta är ett oklart och svårutrett krav. Det är oklart vad som ska ske när man "ser över" sitt system. Det är mycket svårt att visa på om verksamhetsutövaren har "fått kännedom" om omständigheter som kan påverka systemet. Det noteras att majoriteten av verksamhetsutövarna i Sverige sannolikt kommer att vara små enskilda näringsidkare och att de nämnda "systemen" för dessa sannolikt inte kommer att vara sofistikerade it-system utan något betydligt enklare. Gällande kraven för ombud bör även dessa undantas den förhöjda avgiften då detta skulle kunna inverka negativt på viljan hos aktörer att agera ombud, vilket i sin tur kan försämra efterlevnaden av förordningen.

4. Finansiering av kontrollerna (kapitel 11):

Finansiera myndigheternas kontroller genom anslag, inte avgift

Vi anser att det årliga kontrollsystemet bör vara anslagsfinansierat och anser att utredningen för en välgrundad argumentation till stöd för detta. Det handlar dels om att en avgiftsfinansierad modell riskerar att sänka konkurrenskraften för svenska produkter, dels om att det är en obefogad och fördyrande administrativ kostnad. Utredningens direktiv lyfter särskilt vikten av att minimera administrativa kostnader och uppnå likvärdiga konkurrensvillkor för produktion inom EU:s inre marknad och gentemot tredjeland.

Det kan konstateras att regelverket i sig kommer medföra ökade kostnader för företagen, exempelvis för att uppfylla kravet på spårbarhet, vilket kan leda till minskad konkurrenskraft vis a vi tredje land. En avgiftsfinansierad kontroll lägger ytterligare börda på svenska företag, som då missgynnas konkurrensmässigt både vis a vi tredje land och andra EU-länder. Detta innebär signifikanta risker då svensk industri är starkt exportorienterad. Till exempel exporteras 80 procent av den skogsindustriella produktionen, varav cirka hälften inom respektive utom EU.

Händelsestyrda kontroller (11.7.3)

Vi tillstyrker utredningens förslag att debitera händelsestyrda kontroller där det är befogat. Dock anser vi att utformningen av denna reglering bör övervägas så att det inte endast till följd av en ringa överträdelse automatiskt inträder ett betalningsansvar. Vi noterar att denna problematik hanteras idag inom ramen för livsmedelshandeln och den tillsyn som utövas där och vi uppmanar en justering av regeln med utgång i de regleringarna.

5. Ytterligare bestämmelser för att motverka skogsförstörelse (kapitel 5):

Inför områdesskydd för urskogar

I grunden bedömer vi att det inte behövs ytterligare bestämmelser för att motverka skogsförstörelse för att Sverige ska klassas som lågriskland givet befintligt regelverk och den minimala faktiska risken för skogsförstörelse i Sverige. Det noteras i sammanhanget att den absoluta majoriteten av urskog redan idag omfattas av någon form av skydd.

Vi bedömer dock att utredningens förslag om en anmälningsplikt för avverkning i urskog är balanserat och kan införas utan att det innebär en överimplementering av förordningen. En viktig beståndsdel blir att Skogsstyrelsen, på begäran av en markägare och som en del i Skogsstyrelsens uppgift att underlätta för den enskilde att följa regelverket, ska hjälpa till med klassificeringen av skogen. Vi stödjer utredningens bedömning att ett generellt förbud eller tillståndsplikt för avverkning i urskog inte är lämpligt eller ändamålsenligt.

Vidare delar vi utredningens argumentation kring att områdesskydd för urskog är lämpligt givet att dessa skogar torde vara de allra mest skyddsvärda och ett områdesskydd skapar långsiktig tydlighet och trygghet kring vad som gäller för dessa områden, samt garanterar markägare ersättning för inskränkningar i brukandet. Vi anser att denna linje kräver att urskogsområden blir högst prioriterade för formellt skydd och anser därför att detta bör föras in i den nationella strategin för formellt skydd.

Vi håller med utredningens resonemang om att det varken är lämpligt eller ändamålsenligt med en reglering av avverkning i naturligt föryngrad skog, utan att i stället fokusera på skogsplantage. Vi stödjer förslaget om en anmälningsskyldighet för anläggande av skogsplantage, förutsatt att vad som är skogsplantage blir ändamålsenligt och tydligt definierat (se även nedan i p. 5).

6. Införande av definitioner och kriterier:

Inför definitioner av de olika skogstyperna statistiskt utskrivna i lag

Införandet av definitioner i Skogsvårdslagen

Vi anser att det är viktigt att definitionerna av skogsförstörelse, urskog och skogsplantage införs i skogsvårdslagen. Definitionerna bör dock inte införas genom hänvisning utan direkt i lagtexten. Dessa definitioner kommer sannolikt att bli tillämpliga enligt flera EU-rättsliga regelverk och potentiellt i tillkommande svenska regleringar. Det är i detta sammanhang av yttersta vikt med en samordning, vikten av att ett och samma begrepp inte får olika uttolkningar i relation till olika regelverk kan inte nog understrykas. Det är vidare av vikt att definitionerna fungerar för samtliga syften och en definition genom hänvisning riskerar därmed att få ett förfelat syfte om den bakomliggande rättsakten ändras (om definitionen ändras i avskogningsförordningen kanske den inte längre uppfyller syftena kopplade till förnybarhetsdirektivet eller tillkomna svenska regleringar). I en sådan situation måste konsekvenser och nödvändiga åtgärder utredas innan en ändring träder i kraft. Det noteras vidare att införandet endast är indirekt kopplat till avskogningsförordningen, i syfte att säkerställa Sveriges status som lågriskland och inte har direkt koppling till förordningens regleringar.

Kriterier för uttolkning av begreppen

Avseende kriterierna för att uttolka begreppen urskog och skogsplantage anser vi att dessa, när de är slutgiltigt fastställda, bör införas i förarbetena till skogsvårdslagen. Detta för att skapa rättssäkerhet och tydlighet för verksamhetsutövare och myndigheter som måste förhålla sig till dessa, i relation till flera olika rättsakter och potentiellt kommande regleringar. Ges dessa inte tillräcklig tyngd utan lämnas till domstolarna riskerar verksamhetsutövare en mycket osäker situation där det kan ta många år (och många drabbade) innan rättsutvecklingen har kommit fram till vilka kriterier som bör tillämpas. Lagstiftaren måste här skapa en tydlig och styrande tolkning av vad dessa begrepp innebär i en svensk kontext, vilket är viktigt eftersom definitionerna är skrivna för en global tillämpning utan hänsyn till platsspecifik ekologi och lokala förutsättningar.

Gällande kriterierna som föreslagits av Skogsstyrelsen för uttolkning av begreppet urskog noteras att dessa fortsatt bereds inom Regeringskansliet och vi har vissa synpunkter på hur kriterierna bör justeras för att bättre spegla FAO:s definition av urskog. Gällande Skogsstyrelsens underlag till utredningen med förslag till kriterier för skogsplantage håller vi i stort med, men ser behov av vissa förtydliganden och tillägg för att göra kriterierna ändamålsenliga, se våra *inspel i Bilaga 1*.

Statiska definitioner rörande sanktionsavgifter

Med grund i den argumentation utredningen för rörande definitionerna i relation till den straffrättsliga regleringen anser vi vidare att det bör vara statiska hänvisningar även gällande sanktionsavgifter. Sanktionsavgifterna kommer att ha en bestraffande verkan och motsvarande argumentation som förs för den straffrättsliga situationen bör även tillämpas i relation till sanktionsavgifterna.

7. Rätten till rättslig prövning (Kapitel 12)

Vi instämmer med utredarens grundläggande slutsatser och anser att utredningen har en välgrundad argumentation för sin ståndpunkt. Det är även vår bedömning att lagen bör betraktas som en marknadslagstiftning då dess uttryckliga bestämmelse är att begränsa vissa varor från att transfereras på den europeiska marknaden.

8. Kontroll (Kapitel 7)

Vi ser mycket positivt på utredningens förslag om att den behöriga myndigheten ska ha i uppgift att underlätta för den enskilde att följa regelverket. Givet att bakgrunden till avskogningsförordningen är att motverka ett problem som företrädesvis förekommer i andra delar av världen och att regelverket kommer vara komplext och administrativt tungt för den enskilde att implementera finns starka skäl för den behöriga myndigheten att arbeta med rådgivning, information och stöd till verksamhetsutövare för att hjälpa aktörer att göra rätt. Vidare instämmer vi i utredningens slutsats att det ska vara uppenbart att det föreligger en överträdelse av förbudet i artikel 3 för att ett omhändertagande ska bli aktuellt.

För Skogsindustrierna

Emma Berglund
Ansvarig skogspolitik EU och internationellt

Bilaga 1. Vår kommentar på kriterier för skogsplantage

Skogsstyrelsens förslag till kriterier för *skogsplantage* i underlag till avskogningsutredningen:

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: 1) en eller två arter, 2) samma åldersklass, 3) 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.

Ovanstående är samma definitioner som FAO³ använder.

Rapporteringen av plantageskog till FAO utgår från en bedömningsvariabel som inte beaktar frågan om intensitet i brukandet eller kort omloppstid. Skogsstyrelsen föreslår därför i sitt underlag till utredningen att Riksskogstaxeringens bedömningsvariabel av plantageskogskaraktär ska kompletteras med ytterligare kriterier som beaktar definitionens beskrivning av intensitet i brukandet. Skogsstyrelsen föreslår följande tre kriterier för bedömning av skogsplantage där samtliga kriterier ska vara uppfyllda:

1. Planterad skog (enligt kriterier för planterad skog)
2. Plantageskogskaraktär
3. Intensivt brukande

Med kriterium 2 *plantageskogskaraktär* avser Skogsstyrelsen följande:

- Strukturer (grov död ved (> 25 cm), överståndare etc.) från tidigare bestånd saknas helt.
- Minst 9/10 av trädslagsblandningen då alla träd medräknas utgörs av ett trädslag.
- Extrem likåldrighet, samtliga stammar tillhörande det huggningsklassbestämmande skiktet inom 10 år.
- Träden står i rader i ett jämnt produktionsförband, 500–3 000 stammar per ha beroende på ålder.

Med kriterium 3 *intensivt brukande* avser Skogsstyrelsen följande:

- Beståndet omfattas inte, utifrån dess trädslagssammansättning, av bestämmelserna om LÅF enligt 10 § skogsvårdslagen *och* 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*
- beståndet gödslas eller avses gödslas mer intensivt än vad som utgör konventionell användning av kvävegödselmedel.

Vår kommentar

I kriterium nummer 2 *plantageskogskaraktär* behöver det förtydligas att alla underpunkter måste vara uppfyllda.

I kriterium nummer 3 *intensivt brukande* ser vi behov av att förtydliga vad som avses med "väsentligt kortare omloppstid" för att säkerställa ett objektiva och tydligt kriterium. Vi föreslår två alternativ, där det första förslaget är ett förslag på en helt ny skrivning för kriteriet och det andra förslaget innehåller ett förtydligande tillägg till befintligt förslag.

Alternativ 1:

Skog som avses avverkas under 30 års beståndsålder anses som intensivt brukade. Undantag görs för yngre (≤30 år) skog som avverkas av hänsyn till rennäringen, för naturvårdsändamål (t.ex. inom reservat) eller som har omfattande skador.

³ Plantation forest is defined as an intensively managed planted forest that at maturity is composed of one or two species, has one age class, and has regular tree spacing. Forest that is planted for ecosystem restoration or protection and forest that resembles natural forest at stand maturity is not defined as plantation forest, as per the Forest Resources Assessment (FRA) 2020.

Alternativ 2:

Beståndet omfattas inte, utifrån dess trädslags-sammansättning, av bestämmelserna om LÅF enligt 10 § skogsvårdslagen och 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. *Med väsentligt kortare omloppstider avses mer än en halvering av vad som skulle anses som LÅF för jämförbart trädslag.*