

Kommittédirektiv

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023.

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag för att anpassa svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. Förslagen ska syfta till att regelverket följs på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt och att hela Sverige kan anses vara ett lågriskland i förordningens mening, samtidigt som administrativa kostnader minimeras och jord- och skogsbrukets konkurrenskraft upprätthålls.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga eller lämpliga för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen,
- identifiera vilken lagstiftning i Sverige som är relevant för att råvaror och produkter som produceras i Sverige ska uppfylla avskogningsförordningens krav för att få säljas på den inre marknaden eller exporteras,
- identifiera vilka bestämmelser i svensk rätt som motverkar avskogning och skogsförstörelse och vid behov föreslå nya regler, och
- lämna förslag som bedöms vara lämpliga för att anpassa svensk rätt till sanktionsbestämmelsen i avskogningsförordningen.

Förslagen i deluppdraget Vilka myndigheter bör utses till behöriga myndigheter? ska redovisas i ett delbetänkande senast 17 november 2023. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 14 februari 2025. I slutredovisningen kan utredaren, om fördjupade analyser motiverar det, föreslå ändringar av sina tidigare förslag i delbetänkandet.

En ny EU-förordning om avskogningsfria leveranskedjor

Under våren 2023 antog Europaparlamentet och rådet Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010, nedan kallad avskogningsförordningen. Förordningen syftar till att genom handelsregler minimera Europeiska unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse över hela världen samt minska unionens bidrag till växthusgasutsläpp och förlust av biologisk mångfald på global nivå. Den träder i kraft 20 dagar efter att den publiceras och ska i allt väsentligt tillämpas inom 18 månader från ikraftträdandet. Redan inom sex månader från ikraftträdandet ska medlemsstaterna dock ha utsett behöriga myndigheter för att utföra kontroll och andra uppgifter enligt förordningen.

Avskogningsförordningen kommer att ersätta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen). Timmerförordningen upphävs ett och ett halvt år efter ikraftträdandet av avskogningsförordningen. Under en övergångsperiod ska dock timmerförordningen tillämpas på timmer och träprodukter som producerats före avskogningsförordningens ikraftträdande. Timmer från olaglig avverkning och trävaror som härrör från sådant timmer får enligt timmerförordningen inte släppas ut på unionsmarknaden. Förbudet gäller oavsett om den olagliga avverkningen har skett inom EU eller i tredjeland. Den som släpper ut timmer och trävaror på marknaden ska visa tillbörlig aktsamhet genom att tillämpa ett aktsamhets-system. Alla handlare i hela leveranskedjan för timmer och trävaror ska kunna identifiera sina leverantörer och dem som man levererat till. Avskogningsförordningen innehåller i grunden motsvarande reglering och har delvis samma syfte men den kommer att omfatta fler typer av råvaror och produkter och kommer att gälla varje kommersiellt tillhandahållande i unionen liksom export till tredjeland.

Förbud mot att släppa ut, tillhandahålla och exportera vissa råvaror och produkter

Avskogningsförordningen kommer att innebära att det blir förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi på EU:s inre marknad eller exportera dem från unionen, om inte följande krav är uppfyllda:

- De är avskogningsfria.
- De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- De omfattas av en förklaring (intyg) om tillbörlig aktsamhet.

Förbudet kommer även att gälla produkter som anges i bilaga I till förordningen och som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av sådana råvaror. Förbudet kommer att gälla för råvaror och produkter med ursprung såväl inom EU som i tredjeland.

Tillbörlig aktsamhet

Verksamhetsutövare och handlare som inte är små eller medelstora företag kommer att behöva tillämpa en riskbedömningsmetod (i förordningen kallat för tillbörlig aktsamhet) för att visa att produkterna är avskogningsfria och att produktionen har skett i enlighet med den relevanta lagstiftningen i produktionslandet. Med handlare avses personer som, utan att vara verksamhetsutövare, tillhandahåller produkter som omfattas av EU-förordningen på marknaden i samband med kommersiell verksamhet.

En verksamhetsutövare eller större handlare kommer inte att få släppa ut produkterna på unionsmarknaden eller exportera dem, om tillbörlig aktsamhet inte har visats eller tillämpningen av tillbörlig aktsamhet visar att det finns en icke försumbar risk för att produkterna inte är avskogningsfria eller att produktionen har skett i strid med landets relevanta lagstiftning. För att produkterna ska få släppas ut på marknaden eller exporteras ska verksamhetsutövaren eller handlaren göra ett intyg (en förklaring om tillbörlig aktsamhet) tillgängligt för de behöriga myndigheterna. Riskbedömningen och riskreducerande åtgärder ska dokumenteras och omprövas löpande.

Handlare som är små eller medelstora företag kommer inte att vara skyldiga att visa tillbörlig aktsamhet. De ska i stället kunna identifiera sina leverantörer och vid behov dem som leverans har skett till. De ska också spara information om referensnummer på intygen om tillbörlig aktsamhet som avser sådana produkter. Utan informationen får handlarna inte göra produkterna tillgängliga på marknaden.

Uppdraget att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen

Avskogningsförordningen har ett vidare tillämpningsområde än timmerförordningen och reglerar även ytterligare frågor. Utredaren behöver därför

analysera avskogningsförordningen och ta ställning till vilka bestämmelser som behövs för att anpassa svensk rätt till förordningen. Det kan komma att krävas både nya bestämmelser och ändringar i befintlig lagstiftning.

Ur svenskt perspektiv bedöms avskogningsförordningen ha störst konsekvenser för de råvaror som produceras i landet, dvs. skogsråvara och nötkött. Den svenska skogen och skogsnäringen spelar en stor roll för svensk välfärd. Skogsnäringen står för cirka tio procent av Sveriges totala varuexport och skapar jobb och tillväxt. Även nötköttsproduktionen, som en del av livsmedelsproduktionen, fyller en viktig samhällsfunktion. En utgångspunkt för utredarens förslag är därför att anpassningen till svensk rätt sker på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som minimerar negativa konsekvenser för jord- och skogsbrukets produktion inom landet. Utredarens förslag och bedömningar ska vidare uppnå hög rättssäkerhet för fysiska och juridiska personer. Förslagen bör uppnå likvärdiga konkurrensvillkor för produktion inom liknande produktsegment inom EU:s inre marknad och gentemot tredjeland för att inte missgynna svensk primärproduktion och skogsbrukets konkurrenskraft. Ägande- och brukanderätten ska respekteras, och långsiktiga och tydliga villkor för näringsverksamhet bör uppnås. Vidare ska förslagen och bedömningarna i möjligaste mån medföra en så låg administrativ börda som möjligt för både företag och myndigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilken utsträckning det är nödvändigt eller lämpligt att ändra befintliga lagar eller förordningar eller införa nya regler för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Följande frågor ska uppmärksammas särskilt.

Vad avses med relevant lagstiftning för Sveriges del?

Ett av de krav som måste vara uppfyllda för att det inte ska vara förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla de råvaror och produkter som omfattas av avskogningsförordningen på den inre marknaden eller att exportera dem är att de har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet (artikel 3). Med relevant lagstiftning avses enligt definitionen i artikel 2 bestämmelser i produktionslandet om markrättigheter, miljöskydd, skogsbruk och biologisk mångfald som direkt berör avverkning, tredje parts

rättigheter, arbetstagares rättigheter, mänskliga rättigheter som är skyddade enligt internationell rätt, principen om fritt på förhand inhämtat och informerat samtycke, inklusive i enlighet med Förenta nationernas deklARATION om urfolks rättigheter (Undrip) samt relevanta skatte-, antikorrupsions-, handels- och tullbestämmelser. Definitionen av producerad skulle kunna innebära att kravet på att relevant lagstiftning ska följas endast gäller vid produktion av råvaror (artikel 2.14).

Av de råvaror som avskogningsförordningen reglerar produceras trä och nötkreatur i Sverige. Det pågår fältförsök som syftar till att ta fram rekommendationer för kommersiell odling av soja i Sverige. En större kommersialisering bedöms dock inte komma att ske förrän om några år. Vad som utgör relevant lagstiftning får betydelse för vilken lagstiftning som verksamhetsutövare och större handlare ska försäkra sig om att produktionen har följt för att inte förordningens förbud ska bli tillämpliga. Eftersom företagen måste kunna visa att relevant lagstiftning har följts i produktionslandet behöver det vara tydligt för framför allt företag men även myndigheter vad som avses med relevant lagstiftning.

Utredaren ska därför

- identifiera vad som kan anses vara relevant lagstiftning när det gäller råvaror och produkter vid produktion av trä samt uppfödning av nötkreatur i Sverige.

Avskogning, skogsförstörelse och riskkategorisering av ursprungsländer

Ytterligare ett krav som enligt artikel 3 i avskogningsförordningen måste vara uppfyllt för att det inte ska vara förbjudet att på EU:s inre marknad släppa ut eller tillhandahålla och från unionen exportera de råvaror som omfattas av avskogningsförordningen är att de ska vara avskogningsfria. Kravet gäller även produkterna som anges i bilaga I till förordningen.

Med avskogningsfria menas att produkterna innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av råvaror som har producerats på mark där ingen avskogning har ägt rum efter den 31 december 2020 (artikel 2.13). Avskogning innebär i sin tur att markanvändningen har ändrats från skogsbruk till jordbruk (artikel 2.3). Träprodukter anses vara avskogningsfria om de härrör från en avverkning som inte har gett upphov till skogsförstörelse av skog efter den 31 december 2020 (artikel 2.13). Skogsförstörelse

definieras i avskogningsförordningen som strukturella förändringar av krontäckningen i form av omvandling av naturligt föryngrad skog eller urskog till skogsplantage eller träd- och buskmark, samt omvandling av urskog till planterad skog (artikel 2.7).

För att avskogningsförordningen ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt behöver såväl skogsägare som verksamhetsutövare och handlare samt behöriga myndigheter kunna förstå vilka handlingar som anses medföra skogsförstörelse.

Skogsförstörelse introduceras som en ny rättslig term genom avskogningsförordningen. Skogsvårdslagstiftningen och miljöbalken innehåller bestämmelser som regeringen bedömer relevanta för att motverka skogsförstörelse. Utredaren bör identifiera vilka bestämmelser i svensk rätt som, oavsett syfte med bestämmelserna, kan innebära att skogsförstörelse motverkas.

Enligt avskogningsförordningen ska Europeiska kommissionen klassificera länder eller delar av länder i tre olika riskkategorier (låg, normal, hög) vad gäller avskogning och skogsförstörelse (artikel 29). Denna klassificering påverkar i sin tur vilken kontrollfrekvens behöriga myndigheter ska tillämpa och om verksamhetsutövare kan tillämpa ett förenklat förfarande för tillbörlig aktsamhet.

Som utgångspunkt förutsätts alla länder ha normal risk om inte kommissionens förteckning anger en annan risknivå. Kommissionen ska främst basera sin klassificering på hur mycket avskogning och skogsförstörelse som äger rum, hur mycket tillgången på jordbruksmark som används för relevanta råvaror ökar och hur produktionstrenderna för relevanta råvaror och produkter ser ut (artikel 29.3). Kommissionen får i sin bedömning även bl.a. beakta om landet har lagstiftning på plats och vidtar effektiva åtgärder för att motverka avskogning och skogsförstörelse samt om landet tillämpar sanktioner som är så stränga att de som gör vinster som härrör från avskogning eller skogsförstörelse inte får behålla dem (artikel 29.4).

Om Sverige klassificeras som ett lågriskland enligt artikel 29, minskar behovet av att kontrollera produkter med ursprung i Sverige. Detta innebär i sin tur lägre administrativ börda för svenska företag och myndigheter. Det kan även ge ökat utrymme för myndigheterna att låta urvalet av kontroller baseras på risk. Utöver låga administrativa kostnader, stärker det svenska

företags konkurrenskraft om deras produkter kommer från ett lågriskland. Regeringens preliminära bedömning är att Sverige har goda förutsättningar att uppfylla kriterierna i avskogningsförordningen. Det är dock viktigt att Sverige vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa detta. Ambitionen ska därför vara att utredarens förslag till anpassningar av svensk rätt är tillräckliga för att hela Sverige ska kunna anses uppfylla kriterierna för ett lågriskland enligt artikel 29 i förordningen. Det innebär, eftersom Sverige är ursprungsland för trä och nötkreatur, att utredaren behöver överväga om Sverige i tillräcklig utsträckning har lagstiftning som syftar till att motverka avskogning och skogsförstörelse eller om det behöver införas ytterligare bestämmelser som säkerställer detta.

Avverkning av skog regleras i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) liksom i miljöbalkens bestämmelser om allmänna hänsynsregler, artskydd och anmälan för samråd. Bestämmelserna innebär bl.a. att skogsmarkens ägare är skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om avverkningar som omfattar minst 0,5 hektar (15 § skogsvårdsförordningen). Skogsstyrelsens föreskrifter innehåller vissa undantag från denna skyldighet – bl.a. behöver myndigheten inte underrättas om avverkningar som sker för ett annat ändamål än virkesproduktion, om verksamhetens tillåtlighet i det enskilda fallet har godkänts av en annan myndighet. Kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) genomförs i svensk rätt (KN2023/01123). Skogsvårdslagen hindrar inte att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion (3 §). Under vilka förutsättningar och i vilken omfattning skogsmark ska få tas i anspråk för andra ändamål än virkesproduktion är således inte en fråga som regleras i lagen. De ändringar i svensk rätt som behövs för genomförandet av MKB-direktivet bereds inom ramen för överträdelseärendet.

Inom EU förhandlas för närvarande flera rättsakter som har betydelse för tillämpningen av avskogningsförordningen. Som exempel innebär kommissionens förslag den 22 juni 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304) att skog som tidigare har varit hävdad betesmark kan behöva avskogas i syfte att återställas till betesmark för exempelvis nötkreatursproduktion. Det här står i konflikt med avskogningsförordningen som inte tillåter att nötkreatur som har hållits på avskogade områden eller att produkter som innehåller eller har producerats

med användning av sådana nötkreatur släpps ut, tillhandahålls på eller exporteras från unionsmarknaden.

Utredaren ska därför

- identifiera bestämmelser i svensk rätt som motverkar sådan avskogning och skogsförstörelse i Sverige som avses i avskogningsförordningen,
- ta ställning till om det behövs nya regler för att motverka avskogning och skogsförstörelse i Sverige för att uppnå att hela Sverige betraktas som ett lågriskland,
- säkerställa att förslagen till anpassade bestämmelser i svensk rätt ska ha som mål att hela Sverige betraktas som ett lågriskland,
- beakta andra eventuella ändringar av bestämmelser som genomförs till följd av annan EU-lagstiftning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka myndigheter bör utses till behöriga myndigheter?

Medlemsstaterna ska enligt artikel 14 i avskogningsförordningen utse en eller flera behöriga myndigheter som ansvarar för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen. En av myndigheternas huvuduppgifter är att kontrollera att bestämmelserna i förordningen följs. Medlemsstaterna ska senast sex månader efter ikraftträdandet av förordningen informera kommissionen om vilka behöriga myndigheter som har utsetts.

Det är i dag Skogsstyrelsen som utför de uppgifter som en behörig myndighet har enligt timmerförordningen och kompletterande nationell lagstiftning. Avskogningsförordningen gäller betydligt fler produkter än timmerförordningen. Samtidigt kommer förbudet i regelverket att gälla varje tillhandahållande av relevanta råvaror och produkter i unionen i samband med en kommersiell aktivitet samt export. I likhet med det som gäller enligt timmerförordningen ska kontrollerna vara riskbaserade och följa en kontrollplan samtidigt som det finns krav på en viss minsta kontrollfrekvens.

Mot bakgrund av det utvidgade tillämpningsområdet finns det anledning att överväga om en enda myndighet bör få i uppgift att vara behörig myndighet eller om flera myndigheter bör dela på uppgiften.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken eller vilka statliga myndigheter som bör få i uppgift att vara behörig myndighet,
- om flera myndigheter delar på uppgiften, föreslå hur uppgiften ska fördelas mellan myndigheterna och hur de ska samordna sitt arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöriga myndigheters befogenheter

För att de behöriga myndigheterna ska kunna kontrollera att avskogningsförordningen följs behöver de ha tillgång till vissa befogenheter. Detsamma gäller Tullmyndigheten som ska kontrollera produkter som förs in till eller ut från unionsmarknaden (artikel 26).

Av avskogningsförordningen följer att verksamhetsutövare och handlare ska erbjuda nödvändig hjälp för att underlätta kontroller, inklusive tillträde till lokaler och tillgång till handlingar och register (artiklarna 4.6 och 5.6). Detta väcker frågan om den bestämmelsen, i likhet med vad som gäller enligt t.ex. växtskyddslagen (2022:725), bör kompletteras med en bestämmelse som ger den myndighet som utför kontroll motsvarande rätt att få tillträde till lokaler och tillgång till handlingar.

Enligt artikel 23 i avskogningsförordningen är medlemsstaterna skyldiga att se till att de behöriga myndigheterna omedelbart kan vidta tillfälliga åtgärder vid möjlig överträdelse av förordningen. Av artikel 24 följer vidare att de behöriga myndigheterna ska ställa krav på att en verksamhetsutövare eller handlare vidtar lämpliga och proportionerliga korrigerande åtgärder om denne inte följt förordningen eller om en relevant produkt inte är förenlig med den. Om verksamhetsutövaren eller handlaren inte vidtar de korrigerande åtgärderna ska de behöriga myndigheterna säkerställa att de vidtas.

Enligt artikel 20 i avskogningsförordningen får medlemsstaterna ge sina behöriga myndigheter rätt att från verksamhetsutövare eller handlare återkräva alla kostnader för myndigheternas verksamhet vid fall av bristande efterlevnad, som exempelvis kostnader för testning och lagring.

Den 2 september 2022 överlämnades betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48) till regeringen. Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en samlad översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande

verksamheten. I betänkandet lämnas förslag på att de flesta av Tullverkets befogenheter ska samlas i en ny lag.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka befogenheter de behöriga myndigheterna bör ha,
- analysera behovet av ytterligare befogenheter för Tullverket i sin kontrollverksamhet i förhållande till förordningen och i förekommande fall lämna sådana förslag,
- i sin analys av behovet av ytterligare befogenheter, beakta de förslag som lämnas i betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid,
- ta ställning till om möjligheten att ge behöriga myndigheter rätt att återkräva kostnader i artikel 20 i avskogningsförordningen bör nyttjas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Sekretess och uppgiftslämnande mellan myndigheter

Enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 9 § och punkt 141 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) gäller sekretess hos Skogsstyrelsen för tillsyn, utredning och planering enligt timmerförordningen för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. För uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet gäller absolut sekretess. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. Avskogningsförordningen ersätter timmerförordningen med en reglering som omfattar fler typer av råvaror och produkter samtidigt som förbuden i regelverket utökas till att gälla varje tillhandahållande i unionen av råvaror och produkter i samband med en kommersiell aktivitet samt export. Utredaren behöver analysera om punkt 141 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen bör tas bort eller ersättas av nya bestämmelser om sekretess.

I avskogningsförordningen finns bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter, tullmyndigheter och kommissionen och om gemensamma informationssystem (bl.a. artiklarna 21 och 33). Kommissionen ska även i genomförandeakter fastställa regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data med andra it-system (artikel 33.3). För att kunna säkerställa en effektiv tillämpning av avskogningsförordningen

behöver utredaren ta hänsyn till dessa regler när utredaren bedömer om det finns behov av bestämmelser om sekretess.

I artikel 16.15 i avskogningsförordningen anges det att register över kontroller och rapporter om resultatet av kontrollerna ska anses vara miljöinformation enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG. Direktivet innebär att allmänheten ska ges rätt till miljöinformation under vissa förutsättningar. Medlemsstaterna får dock föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås om ett utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för bl.a. sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen. Utredaren behöver beakta artikel 16.15 när utredaren bedömer om det finns behov av nya bestämmelser om sekretess. Utredaren behöver även analysera om artikeln innebär att det svenska genomförandet av direktivet bör ändras.

Utredaren ska därför

- utifrån att avskogningsförordningen utvidgar regleringen jämfört med timmerförordningen, analysera om punkt 141 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen bör tas bort eller ersättas av nya bestämmelser om sekretess,
- utifrån bestämmelserna om samarbete och informationsutbyte i avskogningsförordningen samt eventuella genomförandebestämmelser som kommissionen antar om regler för skydd av personuppgifter och utbyte av data, analysera och ta ställning till om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter som behöver lämnas mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommissionen eller om lagstiftningen behöver ändras,
- utifrån artikel 16.15 i avskogningsförordningen analysera om det svenska genomförandet av direktiv 90/313/EEG bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör kontrollerna finansieras med avgifter?

De kontroller som Skogsstyrelsen utför enligt lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror finansieras med anslag i statsbudgeten. Genom den nya EU-förordningen utvidgas regleringen till att även omfatta andra

typer av råvaror och produkter samtidigt som förbuden gäller varje tillhandahållande i unionen i samband med en kommersiell aktivitet samt export. Avskogningsförordningen omfattar flera typer av produktslag och handelsled. Utredaren bör ta ställning till om kontroller enligt det nya regelverket bör finansieras med avgifter eller anslag.

Utredaren ska därför

- i möjlig mån redovisa hur andra jämförbara medlemsstater väljer att finansiera kontroller och nivå för avgiftsuttaget,
- redovisa för- och nackdelar med en avgifts- respektive en anslagsfinansiering samt konsekvenser, inklusive för konkurrenskraft,
- ta ställning till om kontroller bör finansieras med avgifter eller anslag, med utgångspunkten att olika finansieringsformer skulle kunna tillämpas för olika typer av verksamhetsutövare och handlare,
- om en modell som innefattar avgiftsfinansiering väljs,
 - beakta principen om full kostnadstäckning,
 - säkerställa att administrationskostnaderna minimeras,
 - se till att det finns en tydlig och transparent koppling mellan avgiften och myndighetens arbetsinsats, och
 - bedöma om myndighetens kostnader för kontrollen bör tas ut med den faktiska kostnaden eller enligt ett schablonbelopp med utgångspunkten att olika lösningar skulle kunna tillämpas för olika typer av produktslag och handelsled,
- analysera om eventuella avgifter för kontroll av relevanta produkter kan och bör differentieras baserat på om ursprungslandet eller den delen av ursprungslandet är klassat som ett låg-, normal- eller högriskland,
- i sin analys beakta EU:s statsstödsregler, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Rättslig prövning

Enligt artikel 32 i avskogningsförordningen ska fysiska och juridiska personer som kan påvisa ett tillräckligt intresse i saken ha tillgång till rättslig prövning av den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla, om de uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt. Detta gäller även fysiska och juridiska personer som lämnar in väl underbyggda synpunkter till en behörig myndighet enligt artikel 31. I skäl 78 i avskogningsförordningen lyfts det fram att i enlighet med EU-domstolens fasta

rättspraxis har medlemsstaternas domstolar en skyldighet att ge rättsligt skydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Vidare påminns om att medlemsstaterna har en skyldighet att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av EU-rätten enligt artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen. Medlemsstaterna bör därför enligt skäl 78 tillförsäkra allmänheten tillgång till rättslig prövning i linje med sina åtaganden enligt FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Utredaren ska därför

- lämna de förslag som bedöms vara lämpliga för att säkerställa rätten till rättslig prövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Sanktioner

Medlemsstaterna ska enligt artikel 25 i avskogningsförordningen fastställa regler om sanktioner för verksamhetsutövares och handlares överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna är skyldiga att införa vissa former av sanktioner och åtgärder som räknas upp i artikeln. Uppräkningen innefattar bland annat sanktioner som står i proportion till miljöskadorna och värdet på de relevanta råvaror eller produkter som berörs, som beräknas på ett sätt som säkerställer att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från de överträdelser de begått och som vid upprepade överträdelser gradvis höjs. För juridiska personer ska det maximala sanktionsbeloppet uppgå till fyra procent av verksamhetsutövarens eller handlarens årsomsättning på EU-nivå. Beloppet ska vid behov höjas så att det överstiger den ekonomiska fördel som överträdelser medfört. Andra påföljder och åtgärder som medlemsstaterna ska införa är förverkande av verksamhetsutövarens eller handlarens relevanta produkter eller deras inkomster från sådana produkter, uteslutande från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, begränsningar i möjligheten att få offentliga bidrag samt näringsförbud när det gäller de råvaror och produkter som omfattas av regelverket.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet) innehåller gemensamma bestämmelser om straffrättsliga sanktioner och andra påföljder för att åstadkomma en hög och likvärdig miljöskyddsnivå inom unionen. Direktivet har karaktär av minimidirektiv, dvs. det utesluter inte att medlemsstaterna inför straffrättsliga sanktioner i större omfattning eller som är strängare än det som följer av direktivet. Kommissionen föreslog den 15 december 2021 att direktivet ska ersättas med ett nytt miljöbrottsdirektiv (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG (COM(2021) 851 final)). I det nya direktivet föreslås krav på ytterligare kriminaliseringar i förhållande till det nu gällande miljöbrottsdirektivet. Bland annat föreslås att överträdelse av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen ska vara straffbelagt. Utöver skyldigheten att kriminalisera vissa gärningar innebär det nya miljöbrottsdirektivet även att medlemsstaterna ska införa andra påföljder och vidta åtgärder som i vissa fall överlappar åtgärder som ska införas enligt avskogningsförordningen. Förhandlingar om förslaget pågår i Europaparlamentet och rådet, och det är för närvarande oklart när det kan träda i kraft. Medlemsstaterna ska enligt förslaget ha genomfört det nya miljöbrottsdirektivet senast 18 månader efter ikraftträdandet av direktivet.

Regleringarna i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet innebär att en nationell reglering av sanktioner behöver tas fram. Förhållandet mellan bestämmelserna i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet om sanktioner och andra åtgärder regleras inte på annat sätt än att det i avskogningsförordningen anges att sanktionsbestämmelserna i förordningen gäller utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt miljöbrottsdirektivet (artikel 25.1 i avskogningsförordningen).

Utöver de nämnda rättsakterna innehåller även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) krav som är relevanta att beakta vid utformningen av en sanktionsreglering. Bland dessa kan nämnas dubbelprövningsförbudet (artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i stadgan). Europakonventionen gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 §

regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Utredaren ska därför

- följa förhandlingarna om det nya miljöbrottsdirektivet i Europaparlamentet och rådet och analysera hur de straffbestämmelser i direktivet som rör förbudet i artikel 3 avskogningsförordningen förhåller sig till sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen och i vilken utsträckning de träffar samma agerande,
- utifrån analysen av straffbestämmelserna i det nya miljöbrottsdirektivet och sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen ta ställning till vilka sanktioner och andra åtgärder som ska följa vid överträdelser av förbudet i artikel 3 i avskogningsförordningen och vid brott mot samma förbud i enlighet med miljöbrottsdirektivet,
- ta ställning till vilka sanktioner och andra åtgärder som ska följa vid överträdelser av andra bestämmelser än artikel 3 i avskogningsförordningen samt överväga och föreslå vilka andra påföljder och åtgärder som kan behöva införas till följd av artikel 25 i avskogningsförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma konsekvenser av förslagen och bedömningarnas påverkan på svensk virkesproduktion och virkesförsörjning, livsmedelsproduktion samt svensk livsmedelsförsörjning i allmänhet och nötköttsproduktion i synnerhet. Utredaren ska vidare analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar såväl klimat som miljö samt utvecklingsländernas fortsatt möjligheter att exportera till Sverige.

Analys och bedömningar ska beakta behovet av samstämmighet mellan olika politikområden och omfatta samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga i linje med Agenda 2030.

Konsekvenser ska i övrigt redovisas i enlighet med det som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär att utredaren bland annat ska analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ och beakta detta i de förslag som läggs.

Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, bland annat från Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Sametinget, Tullverket, Lantbrukarnas riksförbund, Naturskyddsföreningen, Skogsindustrierna, Svenska Samernas Riksförbund och Världsnaturfonden WWF.

Utredaren ska följa frågan om hur MKB-direktivet genomförs i svensk rätt.

Utredaren ska följa förhandlingarna om förordningen om restaurering av natur.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas.

Förslaget i deluppdraget Vilka myndigheter bör utses till behöriga myndigheter? Ska redovisas i ett delbetänkande senast 17 november 2023. I övrigt ska uppdraget redovisas 14 februari 2025. I slutredovisningen kan utredaren, om fördjupade analyser motiverar det, föreslå ändringar av sina tidigare förslag i delbetänkandet.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)