

Klima- og miljødepartementet,
Landbruks- og matdepartementet

Tirsdag 30. september 2025

Vår ref.: SLP

Deres ref.: 2025/13717

Høring av forskrift om gjennomføring av avskogingsforordningen mv.

NORSKOG viser til høringen med frist 30. september 2025 og leverer med dette sitt innspill.

Om NORSKOG

NORSKOG er en medlemsorganisasjon for aktive skogeiere. Vi arbeider med næringspolitikk og skogfaglig rådgivning. Tømmeromsetning og skogkultur går gjennom datterselskapet NORTØMMER. NORSKOG arbeider næringspolitisk for å oppnå gode rammebetingelser for et aktivt og dynamisk skogbruk. Våre viktigste næringspolitiske arbeidsfelt er eiendomsrett, skatt, klima- og miljøpolitikk, samferdsel, næringsutvikling og industripolitikk.

NORSKOG støtter gjennomføring av forordningen

NORSKOG støtter gjennomføringen av forordningen og stiller seg bak den overordnede målsettingen. Vi deler ambisjonen om å redusere Europas bidrag til global avskoging, skogforringelse, klimagassutslipp og tap av biologisk mangfold – faktorer som alle bidrar til den pågående klima- og naturkrisen. Forordningen representerer derfor et viktig og prinsipielt riktig virkemiddel for å styrke bærekraftige og ansvarlige verdikjeder på tvers av landegrenser.

Norsk skogbruk – en del av løsningen

Skogen spiller en avgjørende rolle i klimaarbeidet og for ivaretagelsen av biologisk mangfold. Gjennom fotosyntese bindes store mengder karbon, noe som gjør bærekraftig forvaltede skoger til effektive karbonsluk i det biologiske kretsløpet. Samtidig leverer skogbruket fornybare råvarer som erstatter fossilbaserte produkter med høyt klimaavtrykk, og bidrar dermed til betydelige utslippsreduksjoner gjennom substitusjonseffekten. Når tømmer benyttes i langlevde produkter som bygninger og konstruksjoner, forsterkes klimabidraget ytterligere ved at karbon lagres over flere tiår.

Norsk skogbruk er bærekraftig, underlagt et bredt lovverk og tilknyttet internasjonalt anerkjente sertifiseringsordninger som PEFC og FSC. I Norge er så godt som hele skogbruket PEFC sertifisert. Det legges stor vekt på helhetlig forvaltning, der hensyn til klima, natur, biologisk mangfold, kulturmiljø og friluftsliv balanseres og integreres i praksis. Et aktivt skogbruk er derfor avgjørende for å sikre karbonbinding, råvareforsyning og grønn verdiskaping, og en sentral del av løsningen i det grønne skiftet.

Forordningen må ikke hindre norsk bærekraftig skogbruk

Det er samtidig avgjørende at en forordning som har til hensikt å motvirke global avskoging og skogforringelse, ikke utilsiktet svekker eller hindrer et allerede bærekraftig skogbruk i land som Norge. Dersom forordningen ikke tilpasses nasjonale forhold, kan den skape negative ringvirkninger i form av

redusert råvaretilgang, svekket konkurranseevne for seriøse aktører og i verste fall karbonlekkasje, dersom produksjon flyttes til regioner med svakere miljøkrav. Slik vil man undergrave forordningens intensjon og svekke den samlede klima- og naturgevinsten.

Behov for nasjonalt handlingsrom og videre dialog med EU

NORSKOG ønsker å benytte anledningen til å peke på en rekke tekniske og praktiske utfordringer knyttet til implementeringen av avskogingsforordningen (EUDR) slik den nå foreligger. Siden regelverket har sitt rettslige opphav i EU og er bindende som en EØS-relevant forordning, har man begrenset nasjonalt handlingsrom til å påvirke selve innholdet gjennom denne høringen. Selv om det finnes enkelte overordnede elementer ved forordningen som kunne vært gjenstand for nærmere problematisering, vurderer vi at det i denne sammenheng er mest hensiktsmessig å rette oppmerksomheten mot de praktiske og rettslige utfordringene knyttet til gjennomføringen i norsk kontekst.

Likevel mener NORSKOG det er både relevant og nødvendig å løfte frem de forhold som fortsatt kan påvirkes gjennom nasjonal praksis, fortolkning og gjennomføringslovgivning, samt på de områdene hvor forordningen uttrykkelig åpner for nasjonale tilpasninger.

Videre vil vi understreke viktigheten av at norske myndigheter tar med seg de strukturelle svakhetene og de praktiske utfordringene i forordningen inn i videre dialog med EU og EØS-organene – herunder ESA og relevante faggrupper i EU-kommisjonen. Dette er særlig aktuelt i lys av at implementeringen av EUDR nylig er foreslått utsatt, blant annet fordi det digitale informasjonssystemet (IS EUDR) fortsatt ikke anses tilstrekkelig robust eller funksjonelt for formålet.

Med dette som bakgrunn bør norske erfaringer og kunnskap vektlegges som viktige bidrag i fremtidige revisjoner eller såkalte omnibusprosesser. Slik kan utfordringer knyttet til forordningens praktiske konsekvenser, proporsjonalitet og retts tekniske utforming adresseres på en konstruktiv og fremtidsrettet måte, i tråd med EØS-avtalens dynamiske karakter og behovet for kontinuerlig rettsutvikling.

Samtidig ikrafttredelse – viktig for forutsigbarhet og konkurranseevne

NORSKOG støtter regjeringens mål om samtidig ikrafttredelse av EUDR i Norge og EU. Dette er avgjørende for å sikre like konkurransevilkår for norske aktører og for å opprettholde uhindret markedsadgang til EU, som er et sentralt marked for norsk trebasert verdiskaping. Dersom det likevel skulle oppstå forsinkelser i ikrafttredelsen nasjonalt, er det viktig at næringen raskt får tydelige avklaringer. Dette vil bidra til å redusere usikkerhet og unngå unødvendige kostnader som ellers kan svekke norske aktørers konkurranseevne.

Sporing og «lukket verdikjede» – lite treffsikkert tiltak

Forordningens krav om full sporbarhet tilbake til enkeltstående skogteiger er i praksis lite relevant for å oppnå EUDRs mål i det europeiske markedet. I Norge kommer tømmer i stor grad fra små, private skogeiendommer som omsettes i partier gjennom regionale logistikk-løsninger. Kravet om individuell geolokasjon og separat rapportering for hver leveranse bryter med dagens velfungerende system og gjør samordning og samlasting vanskelig. Resultatet blir mindre effektiv logistikk, behov for større mellomagringsarealer og dårligere utnyttelse av transportkapasiteten. Resultatet vil være økte kostnader, høyere utslipp per transportert enhet og svekket konkurranseevne, uten tilsvarende miljøgevinst.

Tekniske og praktiske utfordringer

I tillegg møter næringen flere tekniske barrierer knyttet til informasjonssystemet som er etablert under forordningen. Filstørrelsesbegrensninger og svært korte frister for korreksjoner (72 timer) er lite forenlig

med et skogbruk som ofte må tilpasse seg raske endringer i vær, logistikk og leveranser. Dette bør sees i lys av Kommisjonens egne vurderinger, hvor det er uttrykt bekymring for at informasjonssystemet foreløpig ikke har nødvendig funksjonalitet og kapasitet til å understøtte effektiv implementering.

Filstørrelsesbegrensningen, gjør i praksis det vanskelig å laste opp omfattende datasett ved større leveranser eller der mange leverandører er involvert. Dette er særlig utfordrende ved utskipping, når store mengder tømmer sendes ut i én operasjon. I slike tilfeller kan datamengden overstige det som tillates i én enkelt innsending.

Videre er fristen på 72 timer for å korrigere eller trekke tilbake en innsendt Due Diligence Statement (DDS) lite tilpasset realitetene i norsk skogbruk. Skogdriften i Norge preges av varierende værforhold, skader på bestand, endringer i tilgang til terreng eller midlertidig stans i driften. Alle disse faktorene kan påvirke både mengde og sammensetning av råstoff etter at rapporteringen er gjennomført. Når det i slike tilfeller ikke er mulig å gjøre nødvendige justeringer i DDS etter fristens utløp, øker risikoen for formelle feil og avvik – ikke som følge av manglende vilje til etterlevelse, men på grunn av begrenset fleksibilitet i systemet. Dette rammer særlig små og mellomstore aktører med mindre administrative ressurser og svakere digital kapasitet til å håndtere omfattende datakrav innenfor så korte tidsvinduer.

Sammensatte råvarer – uforholdsmessig risiko og økonomisk sårbarhet

Produkter som inneholder råstoff fra flere kilder, slik som flis, massevirke og papir, blir særlig utsatt under EUDR. Regelverket åpner for at et helt produktparti kan bli nektet markedsadgang dersom det avdekkes mangler eller feil knyttet til én enkelt komponent i leveransekjeden. Dette innebærer en betydelig økonomisk risiko for aktørene, og kan føre til store tap selv ved formelle feil uten miljømessige konsekvenser. En slik tilnærming bryter med prinsippet om proporsjonalitet, slik det også er formulert i forordningens artikkel 24, og fremstår som særlig urimelig for aktører med komplekse eller sammensatte verdikjeder.

Arealtilgang, selvforsyning og behovet for langsiktig fleksibilitet

Meld. St. 11 (2023–2024) understreker behovet for å øke Norges selvforsyningsgrad, blant annet som en del av nasjonal beredskap og klimamessig robusthet. Samtidig viser ny kartlegging fra NIBIO at tilgangen på dyrkbar jord er betydelig lavere enn tidligere antatt. Dette skaper en reell spenning mellom ønsket om økt matsikkerhet og de arealbegrensningene Norge står overfor. I denne sammenhengen ønsker NORSKOG å belyse betydningen av å opprettholde fremtidige generasjoners tilgang til arealressurser og forvaltningsmessig fleksibilitet. Forordninger som legger nye og potensielt irreversible begrensninger på arealbruk, må derfor vurderes med særlig aktsomhet og i lys av langsiktige samfunnsbehov.

Uforholdsmessig byrde for små aktører og mellomstore aktører

Forordningen stiller omfattende administrative og teknologiske krav til aktører i verdikjeden, noe som i særlig grad rammer små og mellomstore skogeiere. Selv om en skogeier har mulighet til å overføre det praktiske ansvaret for innsending av DDS til en tredjepart, er det viktig å understreke at skogeier fortsatt står rettslig ansvarlig for at opplysningene i DDS-en er korrekte og fullstendige.

Større virksomheter med høy digital kapasitet og interne compliance-systemer vil lettere kunne tilpasse seg regelverket. Konsekvensen er en skjev konkurransesituasjon. Mindre aktører kan oppleve kravene som uoverkommelige, og i verste fall velge å avstå fra hogst eller markedstilgang i en overgangsperiode. Dette kan føre til redusert aktivitet i skogbasert verdiskaping, lavere avvirkning, og svekket tilgang på fornybare råvarer – med negative ringvirkninger både for økonomi, klima og bioøkonomi.

Mangelfull konsekvensutredning og rettssikkerhetsutfordringer

Høringsnotatet gir etter NORSKOGs vurdering en utilstrekkelig redegjørelse for de praktiske og økonomiske konsekvensene for norsk skognæring. Forordningen griper inn i grunneiers råderett over egen grunn, med potensielt store prinsipielle og økonomiske implikasjoner – både for dagens skogeiere og fremtidige generasjoner. Slike inngrep krever særlig tydelig rettsgrunnlag og en grundig vurdering av konsekvensene for de berørte.

Et av de mest alvorlige rettssikkerhetsspørsmålene gjelder forordningens tilbakevirkende kraft. I norsk rett er prinsippet om ikke-tilbakevirkende lovgivning grunnlovsfestet i Grunnloven § 97, som slår fast at «*ingen lov må gis tilbakevirkende kraft*». Dette er en sentral rettsstatlig garanti, som skal beskytte rettssubjekter mot urimelige inngrep i rettsforhold de har innrettet seg etter i god tro. Forordningen reiser dermed konstitusjonelle spørsmål som må vurderes grundig ved gjennomføring i norsk rett.

Ved vurderingen av om en rettsregel har tilbakevirkende kraft i strid med Grunnloven § 97, skilles det tradisjonelt mellom *egentlig* og *uegentlig* tilbakevirkning. Førstnevnte foreligger når rettsvirkninger knyttes til handlinger som allerede er avsluttet, mens sistnevnte gjelder situasjoner der nye regler får konsekvenser for den fremtidige utøvelsen av etablerte rettsposisjoner.

EUs avskogingsforordning (EUDR) representerer her et krevende grensetilfelle. Selv om reguleringen formelt retter seg mot fremtidig markedsadgang, innebærer den i realiteten at rettsposisjoner og arealdisposisjoner foretatt i fortid – i tråd med da gjeldende nasjonale regler – mister sin økonomiske bærekraft. Dette gjelder for eksempel skogareal som tidligere er omdisponert til beite, men som nå i praksis ekskluderes fra markedet som følge av at råvaren ikke lenger kan dokumenteres som "avskogingsfri" i henhold til EUDRs skjæringsdato.

Et sentralt hensyn bak skillet mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning er nettopp hvorvidt det finnes et reelt handlingsrom for å innrette seg. Når dette handlingsrommet pulveriseres – fordi allerede gjennomførte og (på kortere sikt) irreversible arealdisposisjoner medfører fremtidig markedsnekt – utfordres det tradisjonelle skillet. I slike tilfeller bør det reises spørsmål om ikke inngrepet i eiendomsretten har en *de facto* tilbakevirkende karakter, med virkninger som nærmer seg det Grunnloven § 97 er ment å verne mot: rettslige inngrep som i ettertid fratar borgeren forventede rettigheter eller økonomisk verdi basert på tidligere lovlig handling.

Etter vårt syn foreligger det derfor et rettslig og politisk behov for å problematisere forordningens tilbakevirkningsvirkninger grundigere enn det som hittil er gjort.

Prinsipielle innskrenkninger i grunneiers råderett

Et av de mer prinsipielle spørsmålene som reises av EUs avskogingsforordning, gjelder dens innvirkning på grunneiers faktiske handlingsrom. Selv om eiendomsretten i juridisk forstand opprettholdes, innfører forordningen regulatoriske krav som i praksis gjør enkelte arealdisposisjoner mindre lønnsomme eller ikke lenger økonomisk gjennomførbare. På denne måten påvirker regelverket grunneiers valg og prioriteringer, og bidrar dermed til en reell begrensning av rådigheten over egen eiendom.

NORSKOG gjør ikke en selvstendig vurdering av de rettslige implikasjonene knyttet til rådighetsbegrensningene som følger av EUs avskogingsforordning. Samtidig vil vi påpeke at forordningen innebærer betydelige inngrep i grunneiers faktiske handlefrihet og råderett over egen eiendom – både i nåtid og for kommende generasjoner.

Etter vårt syn representerer dette en utvikling som er uheldig og som bør vurderes nærmere med tanke på langsiktige konsekvenser for norsk skogbruk og eiendomsforvaltning.

Datatilgang, personvern og forretningssensitiv informasjon

EUDR stiller krav om at visse datasett skal være offentlig tilgjengelige i anonymisert form, jf. artikkel 33 nr. 5. Dette må imidlertid balanseres mot kravene til personvern etter personvernforordningen (GDPR), som gjelder fullt ut i norsk rett. GDPR definerer personopplysninger som enhver informasjon som direkte eller indirekte kan knyttes til en identifiserbar fysisk person. Også data som i utgangspunktet er anonymisert, kan omfattes dersom identifikasjon er mulig gjennom sammenstilling med annen tilgjengelig informasjon.

Det er derfor avgjørende at anonymiseringen er reell og robust, og at publiseringen av data ikke gjør det mulig å indirekte identifisere enkeltaktører. I tillegg må hensynet til forretningssensitiv informasjon ivaretas, blant annet knyttet til drift, avvirkning og logistikk. Taushetsplikten i nasjonal gjennomføring må derfor utformes slik at den både oppfyller EUDRs krav til åpenhet og GDPRs krav til personvern og datasikkerhet.

Behov for veiledning og avklaring av definisjoner

Artikkel 15 i EUDR pålegger medlemsstatene å tilby støtte og veiledning til aktørene. Dette er et viktig prinsipp, særlig med tanke på at regelverket er nytt, komplekst og teknisk krevende. NORSKOG vil understreke behovet for at veiledningen er praktisk anvendbar, lett tilgjengelig og utformes med brukerne i fokus. Det er også viktig at veiledningsfunksjonen organiseres uavhengig av tilsynsmyndigheten, for å sikre tillit, åpenhet og en reell rådgivningsrolle.

Videre er det avgjørende å operasjonalisere og klargjøre sentrale begreper i forordningen, som «*naturskog*», «*plantasjeskog*» og «*skogforringelse*». Uklare og skjønnsmessige definisjoner skaper betydelig risiko for ulik praktisering, tolkningstvister og rettsusikkerhet – både nasjonalt og mellom medlemsland. Et felles nordisk arbeid med definisjonsavklaringer vil kunne bidra til harmonisering og forutsigbarhet, tilpasset nordiske skogforhold. NORSKOG har merket seg at departementene legger til grunn samme definisjon av «*urskog*» som benyttes i Sverige. Denne definisjonen er også i samsvar med internasjonale føringer fra FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), og anvendes i NIBIOs rapportering til FAO. NORSKOG mener det er viktig med en felles og internasjonalt forankret begrepsforståelse, og støtter derfor valget av definisjon.

Avslutning

NORSKOG støtter forordningens overordnede mål, men mener at tilpasninger er nødvendige for å sikre at forordningen får ønsket effekt uten å svekke et allerede bærekraftig norsk skogbruk. Det er særlig viktig å ivareta grunneiers rettigheter, sikre rettssikkerhet og redusere administrative byrder. Bare gjennom en slik balansert tilnærming kan forordningen bidra til reelle klima- og naturgevinster, samtidig som norske skogeiere får forutsigbare og rettferdige rammevilkår. NORSKOG stiller seg bak uttalelsen fra Verdikjeden Skog og Tre.

Vennlig hilsen,
NORSKOG