

Rapport 2024/8

Samlad tillsynsplan 2024



© Skogsstyrelsen 2024

Dnr 2023/2926

Projektledare/redaktör

Åsa Lundberg

Projektgrupp/författare

Charlotta Ryd

Emma Tillberg

Thomas Mårtensson

Anders Philipsson

Mari Hansson

Johan Wretenberg

Johan Renström

Omslag

MostPhotos

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	5
Definitioner	6
Sammanfattning	7
1 Styrning av Skogsstyrelsens tillsyn	9
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.2.1 Lagstiftning	9
1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	10
1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljömål	11
1.4.1 Agenda 2030	11
1.4.2 Sveriges miljömål	11
1.5 Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken (2022–2025)	12
1.6 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	12
2 Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen miljöbalken och växtskyddslagen	14
2.1 Verksamhet 2024	14
2.2 Principer för prioritering	14
2.3 Urval för manuell handläggning	15
2.4 Samarbete	15
2.5 Koppling till behovsutredning	15
2.6 Allsidig utredning	16
2.7 Resursfördelning 2024	16
2.8 Regionernas tillgängliga resurser och prioriteringar 2024	16
2.8.1 Handläggning samråd, avverkningsanmälningar, inklusive handläggning av begäran om undantag	17
2.8.2 Tillsyn över fridlysta arter högt prioriterat	17
2.8.3 Tillsyn över hänsyn till naturmiljö, kulturmiljö, sociala värden, mark och vatten samt rennärning	17
2.8.4 Hantering av ärenden i domstol, avsyning av beslut, anmälan om misstanke om brott, Natura 2000	17
2.8.5 Handläggning ansökningar Ädellöv och Fjällnära	17
2.8.6 Tillsyn biotopskydd	17
2.8.7 Övergripande arbete till exempel samordning, utveckling och kompetensutveckling	18
2.8.8 Övrigt arbete kopplat till tillsyn	18

3	Systemtillsyn enligt miljöbalken	19
3.1	Prioritering av tillsyn 2024	19
3.2	Planerad utveckling inom systemtillsyn	19
3.3	Resurser	19
4	Tillsyn enligt lagen om virkesmätning	20
4.1	Prioritering av tillsyn under 2024	20
4.2	Resurser	20
5	Kontroll enligt timmerförordningen	21
5.1	Prioritering av tillsyn under 2024	21
5.1.1	Kontroll av importörer	21
5.1.2	Nya företag	21
5.1.3	Uppföljande kontroll	22
5.1.4	Provtagning	22
5.1.5	Kontroll av handlare	22
5.1.6	Kontroll av virkesköpande företag	22
5.2	Resurser	23
6	Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial	24
6.1	Prioritering av tillsyn under 2024	24
6.2	Resurser	24
7	Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten	25
7.1	Objekt-tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen	25
7.2	Övriga tillsynsområden	26
8	Bilagor	27

Förord

Denna tillsynsplan beskriver Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, växtskyddslagen, lagen om virkesmätning och timmerförordningen under 2024. Tillsynsplanen baseras på den behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn som avser perioden 2024–2026.

Enligt förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska Skogsstyrelsen för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde. Planen ska grundas på en behovsutredning som ska avse en tid om tre år.

Av miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att en tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Hos myndigheten ska det även finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. För varje verksamhetsår ska tillsynsmyndigheten upprätta en samlad tillsynsplan som ska grundas på behovsutredningen och registret över tillsynsobjekt. Av planen ska det framgå hur myndigheten har tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin.

Den samlade tillsynsplanen bedömer Skogsstyrelsen bidrar till att tillsynen bedrivs mer enhetligt, effektivt och ändamålsenligt. Planen bidrar också till bättre planering och uppföljning av myndighetens tillsyn. Ytterligare en effekt av den samlade tillsynsplanen är att det blir tydligare för omvärlden hur myndigheten prioriterar och varför.

Tillsynsplanen bygger på de behov som uppmärksammats i samband med behovsutredningen. En snabb rättsutveckling påverkar Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt. Skogsstyrelsen har utifrån tillgängliga resurser enbart möjlighet att utreda en bråkdel av de inkomna ärendena på ett sådant sätt att vi uppfyller de krav som till följd av rättsutvecklingen åligger oss. De prioriteringar som behöver göras i denna tillsynsplan är därför kraftiga.

Enligt 6 § förordningen om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska tillsynsplanen beslutas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser. Beslut om ändringar sker efter dialog mellan skogsavdelningen, regionchef och generaldirektör i särskild ordning.

Jönköping 2024-03-27

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Stina Moberg
Regionchef Nord, Skogsstyrelsen

Jonas Löfstedt
Regionchef Mitt, Skogsstyrelsen

Ulrika Kraft Stenlund
Regionchef Syd, Skogsstyrelsen

Staffan Norin
Avdelningschef skogsavdelningen, Skogsstyrelsen

Definitioner

Objekt tillsyn

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

Systemtillsyn

Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

Tillsyn

Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsynsobjekt

En verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn.

Verksamhetsutövare

Den eller de juridiska eller fysiska personer som ansvarar för en verksamhet eller del av sådan.

Primärt skogsbränsle

Med Primärt skogsbränsle menas skogsbränsle som kommer direkt från skogen exempelvis rundved, GROT, träddeklar och stubbar.

Sammanfattning

Tillsynsplanen avser verksamhetsåret 2024 och grundas på behovsutredningen ”Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2024–2026”, se bilaga 2. I behovsutredningen beskrivs behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen och växtskyddslagen.

I första kapitlet redogörs för styrningen av Skogsstyrelsens tillsyn så som exempelvis de skogspolitiska målen och Skogsstyrelsens instruktion. Därefter beskrivs verksamheten 2024 för Skogsstyrelsens samtliga tillsynsområden.

Inom objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen beskrivs verksamheten som planeras 2024 och hur den påverkas av rättsutveckling och tillgängliga resurser. Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit alltmer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis, där enskilda avgöranden i vissa fall dessutom går i olika riktning, har gjort situationen mycket svårhanterlig. Redan idag tvingas myndigheten till prioriteringar i verksamheten som medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning. Skogsstyrelsen har beskrivit den rådande situationen för regeringen vid ett flertal tillfällen, bland annat i en skrivelse till regeringen i december 2023. Samtidigt minskar resurserna till tillsyn i Region Nord med ca sju procent, region Mitt med ca 20 procent och region Syd med ca 14 procent jämfört med 2023.

De resurser som avsätts till myndighetens arbete med tillsyn ska nyttjas så effektivt som möjligt i huvudsak till de områden som prioriterats i behovsutredningen. Alla tre regioner planerar att prioritera tillsyn över fridlysta arter högt under 2024 och det är det tillsynsområde som har högst antal dagsverken. Dessutom kommer även utvecklingen av allsidig utredning att fortsätta. Genom en allsidig utredning fångas värden kopplat till hänsyn till naturmiljö, kulturmiljö, sociala värden, mark och vatten samt rennäring upp i handläggning. Med detta arbetssätt förväntas vi omhänderta fler tillsynsområden än artskydd, vilket också bidrar till att vi gör en förflyttning mot mer fokus på livsmiljöer och förebyggande arbete, snarare än enbart artfynd.

Inom systemtillsynen enligt miljöbalken kommer både nya verksamhetsutövare och sådana som tidigare har fått tillsynsbesök att kontrolleras. Under året kommer tio tillsynsbesök att genomföras. Utöver det kommer utvecklingsarbete att prioriteras.

Inom tillsynen enligt lagen om virkesmätning kommer mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras under 2024. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Totalt kommer 20 tillsynsbesök att göras.

Kontroller enligt timmerförordningen kommer under 2024 att genomföras av importörer av trä- och pappersprodukter och handlare. Totalt kommer minst 20 kontroller att genomföras.

Inom tillsyn av verksamhetsutövare som levererar skogsodlingsmaterial kommer prioritering att ske av företag eller verksamhetsplatser som inte tidigare kontrollerats eller som inte kontrollerats under de senaste fem åren. Tre kontroller planeras under 2024, en vardera riktad mot fröproduktion, plantproduktion och saluföring.

Objektstillsynen kommer att följas upp dels genom att följa resursåtgången för tillsynen och att följa ett antal tillsynsaktiviteter, några genom att följa upp mot en styrande miniminivå.

För samtliga övriga tillsynsområden kommer antalet tillsynsbesök samt utfallet vid kontrollerna att följas upp. Även kvalitet av själva kontrollerna följs upp genom en enkät som skickas ut till tillsynsobjekten.

1 Styrning av Skogsstyrelsens tillsyn

1.1 Skogspolitiska mål

I det skogspolitiska beslutet från 1993 (regeringens proposition 1992/93:226) anges två mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Dessa är jämställda. 2022 fastslogs att skogspolitiken ligger fast i enlighet med propositionen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund”.

1.2 Skogsstyrelsens instruktion

Av förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sätt som leder till att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndigheten ska utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Skogsstyrelsen ska också verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

1.2.1 Lagstiftning

Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för skogsvårdslagen (1979:429), vissa delar av miljöbalken (1998:808), lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen¹ och vissa delar av växtskyddslagen (2022:725).

Av 1 § skogsvårdslagen framgår att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Skogsvårdslagstiftningen anger ramarna och de grundläggande kraven för hur skogsbruket ska bedrivas.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I miljöbalken uttrycks detta genom balkens rättsligt bindande syfte och de allmänna hänsynsreglerna.

Lagen om virkesmätning har tillkommit för att säljare och köpare av virke ska ges likvärdiga möjligheter att bedöma om ersättningen för det virke som överläts är rimlig. Lagen gäller för mätning av virke från hela det avverkade trädet, oavsett trädslag. Det innebär att lagen omfattar mätning av sågtimmer, massaved och primärt skogsbränsle.

Timmerförordningen (EUTR) är en EU-förordning som syftar till att minska handeln med olagligt avverkat virke inom EU. Av förordningen framgår att det är förbjudet att handla med virke och trävaror som härrör från olaglig avverkning. Det finns också ett krav på att alla som släpper ut virke och trävaror på EU:s

¹ 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

marknad ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet. 2023 trädde EU:s avskogningsförordning (EUDR) i kraft. Syftet med EUDR är att EU ska minimera sitt bidrag till skogsförstörelse/degradering av skogsmark, förlust av biologisk mångfald och utsläpp av växthusgaser. EUDR omfattar fler produkter och fler grupper av verksamhetsutövare än timmerförordningen. Förordningen ska börja tillämpas från den 30 december 2024. Samtidigt gäller för träprodukter som producerats före 29 juni 2023 att dessa omfattas av EUTR till och med den 31 december 2027.

Regeringen har beslutat om kommittédirektiv till en SOU (SOU 2023:77) för anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. Ett delbetänkande lämnades den 17 november 2023 där förslaget var att utse Skogsstyrelsen till behörig myndighet. Som en följd av detta utsåg regeringen Skogsstyrelsen till behörig myndighet den 19 december 2023

I nuläget är det svårt att förutse i vilken omfattning Skogsstyrelsens verksamhet kommer att påverkas av EUDR. Förordningen bedöms påverka flera verksamheter inom Skogsstyrelsen och vi kommer i egenskap av behörig myndighet att driva det fortsatta implementeringsarbetet. I ett större omvärldsperspektiv kommer förordningen att påverka Skogsstyrelsens arbete på olika sätt. Skogsstyrelsen kommer att behöva ytterligare resurser för att möta detta krav.

Växtskyddslagen syftar till att begränsa de risker som växtskadegörare innebär för växter och växtprodukter till en acceptabel nivå.

1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi

I verksamhetsstrategin har några effekter i skogen som Skogsstyrelsens arbete ska bidra till, pekats ut.

Nedanstående effekter har identifierats som prioriterade att arbeta med de kommande åren.

- Minskade skogsskador
- Mer produktiva skogar
- Mer varierade skogar
- Förbättrad miljöhänsyn
- Utvecklat skydd och ökad skötsel av miljövärden
- Stärkta upplevelsevärden i skogen

I verksamhetsstrategin tas även upp att alla myndigheter ska följa den beslutade förvaltningspolitiken och den statliga värdegrunden.

Fem utvecklingsområden pekas även ut som grundläggande för vår förmåga att utföra vårt uppdrag hållbart och effektivt.

- Tillitsbaserat ledarskap och medarbetarskap
- Stärkt kompetensförsörjning
- Utvecklat arbetssätt
- I samverkan och nära kund
- Nyttja digitaliseringens möjligheter

1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljömål

1.4.1 Agenda 2030

I Agenda 2030 finns 17 globala mål för hållbar utveckling som fram till år 2030 ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Läs mer om Agenda 2030 här: [Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling - Regeringen.se](#) De mål i agendan som tydligast kopplar till de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet är *Ekosystem och biologisk mångfald* samt *Bekämpa klimatförändringarna*. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan.

En gemensam avsiktsförklaring mellan ett flertal myndigheter har tagits fram; Gemensam avsiktsförklaring – svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030. Skogsstyrelsen har ställt sig bakom avsiktsförklaringen, som bland annat uttrycker följande: ”Vi vidareutvecklar våra myndigheters hållbarhetsarbete kopplat till Agenda 2030 och kommunicerar detta på ett öppet och jämförbart sätt.”

1.4.2 Sveriges miljömål

Det svenska miljömålssystemet har funnits sedan 1999 och kan ses som den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Miljömålen tydliggör den rådande miljöpolitiken i Sverige. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. De nationella miljökvalitetsmålen ger vägledning om prioriteringar i tillsynen.

För mer än hälften av de 16 miljökvalitetsmålen finns tydliga kopplingar till skog, skogsbruk och Skogsstyrelsens verksamhet. Miljökvalitetsmålet Levande skogar är centralt i sammanhanget och för detta mål har Skogsstyrelsen ett utpekat uppföljningsansvar. Tydlig koppling finns också till miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö samt Ett rikt växt- och djurliv.

1.5 Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken (2022–2025)

Den nationella strategin för miljöbalkstillsynen är ett verktyg för att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn. Tillsynen är ett viktigt styrmedel för att säkerställa syftet med miljöbalken och därmed främja en hållbar utveckling utifrån miljömålen.

Strategin syftar till att främja tillsyn inom områden som ur ett nationellt perspektiv är extra angelägna under strategins period.

Strategin innehåller sju tillsynsområden. Vart och ett av dessa har inringade fokusområden med tillhörande preciseringar kopplade till sig. Preciseringarna utgör strategi för att uppnå effektmålen.

Fokusområden för strategin finns inom avfall, förorenade områden, hälsoskydd, kemikalietillsyn, miljöfarlig verksamhet, naturtillsyn och vattenverksamhet. Inom naturtillsyn är fokusområdena invasiva främmande arter, påverkan på naturvärden i jordbrukslandskapet och påverkan på naturvärden i grunda havsvikar.

Strategin är inriktad mot länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsområden och är inte helt tillämpbar för Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet.

1.6 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

Ansvar för genomförandet av vattendirektivet delas av många, däribland Skogsstyrelsen. Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt utarbetar och fastställer åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer och förvaltningsplaner. Skogsstyrelsen deltar vid framtagandet och behöver sedan inkludera åtgärdsprogrammets målsättningar i både tillsynsarbete och i annan verksamhet.

I Vattenmyndigheternas åtgärder för 2022–2027 pekas på områden där Skogsstyrelsen enligt programmet behöver utveckla sitt arbetssätt. En åtgärd har tydlig koppling mot tillsyn.

Åtgärd 1: Skogsstyrelsen ska utveckla och prioritera sin tillsyn av skogsbruksåtgärder i anslutning till vattenförekomster så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda länsstyrelser och kommuner. Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

Åtgärden syftar till att vara en grund för prioritering av Skogsstyrelsens tillsynsinsatser så att det långsiktigt leder till att förebyggande och miljöförbättrande åtgärder ökar i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Utvecklingsarbete pågår, på Skogsstyrelsen och på vattenmyndigheterna, för att ta fram underlag som kan komplettera befintligt digitalt handläggarstöd. Då nytt underlag och digitalt handläggarstöd finns på plats avseende vattenförekomster, kan det underlätta för prioriteringen som även inkluderar vattenförekomster där det finns risk att miljökvalitetsnormer inte följs till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder. För närvarande finns ingen separat prioriteringsgrund i det digitala urvalet baserat på vattenförekomsternas status utan underlaget för

prioritering innehåller istället riskfaktorer för skada på vattendrag så som exempelvis lutning, skredrisk och fuktighet. Genom riskfaktorer som prioriteringsgrund bedömer Skogsstyrelsen att miljö kvalitetsnormerna för vatten tas om hand i urvalssystemet.

2 Objekttillsyn enligt skogsvårdslagen miljöbalken och växtskyddslagen

2.1 Verksamhet 2024

Inom Skogsstyrelsens tillsynsprocess ingår både handläggning och tillsyn. I handläggning ingår den inledande handläggningen av en inkommen anmälan om skogsbruksåtgärd och hanteringen fram till och med beslut i ansökningsärenden. Den senare delen i ärendehandläggningen samt tillsyn som Skogsstyrelsen helt initierar själv ingår i det vi benämner som tillsyn. Skogsstyrelsens objekttillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken kan delas in i en rad olika tillsynsaktiviteter.

Skogsstyrelsen får varje år in ett stort antal ärenden. Ärendena består av över 60 000 anmälningar om avverkning, över 2 000 anmälningar om samråd, några hundra ansökningar om avverkning och dessutom ett antal begäran om undantag, anmälningar om misstanke om brott och övriga ärenden. Det finns ingen möjlighet för Skogsstyrelsen att utreda samtliga dessa ärenden till fullo och för en stor del av ärendena är det inte heller tanken. Exempel på ärenden där vi behöver utreda och fatta beslut i samtliga ärenden är ansökningar i fjällnära och ansökningar i ädellöv. Anmälningsärenden är i stället tänkta att ge myndigheten möjlighet att agera och här är inte tanken att myndigheten ska utreda och fatta beslut i samtliga ärenden.

Rådande skogspolitik baseras i hög grad på förväntan om sektorsansvar och betonar utveckling av skogsbrukets kapacitet att åstadkomma bra resultat i skogen. Samtidigt sker en rättsutveckling som innebär att behovet att utföra granskning, fatta beslut och utöva kontroll från statens sida har ökat kraftigt. I hela landet har hanteringen av avverkningsanmälningar övergått till att likna ett ansöknings- och tillståndsförfarande, motsvarande det som gäller inom fjällnära skog där åtgärd inte får påbörjas innan Skogsstyrelsen beslutat om tillstånd.

Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit alltmer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis, där enskilda avgöranden i vissa fall dessutom går i olika riktning, har gjort situationen mycket svårhanterlig. Redan idag tvingas myndigheten till prioriteringar i verksamheten som medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning. Skogsstyrelsen har beskrivit den rådande situationen för regeringen vid ett flertal tillfällen, bland annat i en skrivelse till regeringen i december 2023.

2.2 Principer för prioritering

Skogsstyrelsens uppgift är att handlägga de ärenden som inkommer till myndigheten och att utöva tillsyn på ett så effektivt sätt som möjligt. Tanken är inte att vi ska utöva tillsyn i varje enskilt ärende och vi har inte heller resurser till det. I den löpande verksamheten behöver prioriteringar ständigt göras kring vilka ärenden som närmast ska utredas. För att kunna avgöra vilka ärenden som ska prioriteras bör åtgärdens art och omfattning bedömas. Prioritering vid ärendehandläggning bör bygga på riskklassning och åtgärdens allvarlighetsgrad,

vilket innebär att ju större olägenhet för människors hälsa och miljön en åtgärd riskerar att innebära, desto högre prioritet bör ärendet ha. De formella kraven är en del i prioriteringen så som de lagstadgade tidsfristerna för handläggning i förvaltningslagen, skogsvårdslagen och miljöbalken och dessa behöver beaktas. Prioritering behöver ske löpande då förutsättningarna förändras över tid. Det digitala urvalet för manuell handläggning ses som ett riskbaserat urval.

2.3 Urval för manuell handläggning

I mars 2021 infördes analysen för urval av ärenden till manuell handläggning. Urvalet är byggt för att vara flexibelt och den kan styras så att snabba förändringar i urvalet kan göras. Urvalet kan förändras utifrån Skogsstyrelsens prioriteringar samt tillgängliga resurser. Den digitala analysen körs på samtliga avverkningsärenden, dock kommer vissa typer av ärenden alltid att handläggas manuellt av en handläggare på distrikt. I dessa ärenden blir analysen information och en del i underlaget i utredningen.

Det digitala urvalsverktyget är ett sätt vi använder för att anpassa antalet ärenden till tillgängliga resurser utifrån en digital riskbedömning. I urvalet utgår vi både från formella krav, exempelvis att vi behöver fatta beslut i ansökningsärenden, och utifrån den planering och de behov vi preciserar i behovsutredning och tillsynsplan för året.

2.4 Samarbete

För att få till en så ändamålsenlig tillsynsverksamhet som möjligt och en god arbetsmiljö med en rimlig arbetsbelastning är samarbete över distrikt och regiongränser nödvändigt. Fortsatt utveckling av samarbete mellan distrikt och regioner är därför viktigt under 2024. Regionerna avser att verka för att tillsynsverksamheten ska vara likartad över landet vad gäller resurser.

2.5 Koppling till behovsutredning

Utifrån den bedömning av behoven av tillsyn som gjorts i behovsutredningen har ett antal prioriterade områden för tillsyn pekats ut. Dessa områden kommer att vara en del i styrningen av urvalet för manuell handläggning under 2024. Dessutom är de utpekade behoven ett stöd i bedömningen av vilka enskilda ärenden som utreds via det digitala urvalet, vilken egeninitierad tillsyn som initieras eller vilka områden som prioriteras vid extern kommunikation. De områden som i behovsutredningen har ett särskilt stort behov av tillsyn är:

- Bristande hänsyn till fridlysta arter
- Bristande hänsyn till naturmiljö
- Bristande hänsyn till mark och vatten
- Bristande hänsyn till rennäringen (berörda regioner).

Se vidare i behovsutredningen.

Det är viktigt att de ärenden som utifrån prioriteringen tas upp till utredning utreds utifrån den allsidiga utredning som finns beskriven i tillsynsprocessens styrande och stödjande dokument.

2.6 Allsidig utredning

När vi tar upp ett ärende och utreder det ska utredningen vara allsidig. Det vill säga en helhetsbedömning av avverkningsärendet utifrån ärendets beskaffenhet och vårt tillsynsansvar. Med allsidig utredning menas att vi gör en bedömning i ärendet utifrån alla olika delar i berört regelverk. Om ett ärende exempelvis lyfts på grund av en observation av en fridlyst art behöver även bedömningar göras utifrån annan miljöhänsyn, hänsyn till kulturmiljöer eller rennäringens intressen. Även andra delar i regelverket som berörs behöver också hanteras som till exempel lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Vad som sedan är tillräcklig utredning för de olika delarna varierar mellan olika ärenden och behöver bedömas från fall till fall. Exempelvis behöver vi utifrån det aktuella ärendet bedöma om och vilka uppgifter markägaren behöver komma in med och om vi behöver åka ut i fält.

2.7 Resursfördelning 2024

De till regionerna tilldelade resurserna ska användas för att få ut bäst miljö- och samhällsnytta. Eftersom skillnaden mellan behov och resurser är stora har prioriteringar behövts göras inom tillsynsverksamheten. Fördelningen av resurser mellan olika tillsynsområden har grundats på den behovsutredning som är framtagen, tillgängliga resurser, samt beaktande av prioriterade områden.

Förutom handläggning av enskilda ärenden behöver resurser avsättas för övergripande arbete, exempelvis samordning, utveckling och kompetensutveckling. Utveckling består dels av den löpande utvecklingen som ständigt pågår inom tillsyn, dels av specifika utvecklingsområden såsom systemtillsyn enligt miljöbalken.

2.8 Regionernas tillgängliga resurser och prioriteringar 2024

Instruktionen för verksamhetsplaneringen 2024 slog fast att omfattningen på hela myndighetens tillsynsarbete skulle öka under 2024. Ökningen kopplar framför allt till avskogningsförordningen. Nationellt kommer objektstillsynen att minska under 2024 jämfört med 2023. Minskningen innebär behov av tydliga prioriteringar och fortsatt arbete med utvecklade arbetssätt vilket bland annat innebär distriktsövergripande handläggning och ökat samarbete mellan regionerna.

Regionernas tillsynsarbete är i hög grad händelsestyrd utifrån inkommande ärenden och majoriteten av resurserna behöver läggas på detta. Det finns ett mycket begränsat utrymme att utöva egeninitierad tillsyn. Resursplaneringen mellan olika tillsynsaktiviteter förtydligas i bilaga 1.

2.8.1 Handläggning samråd, avverkningsanmälningar, inklusive handläggning av begäran om undantag

Vi har i stora drag utgått ifrån de bedömda nivåerna i behovsutredningen och planerat resurserna i enlighet med de nivåerna.

2.8.2 Tillsyn över fridlysta arter högt prioriterat

Tillsyn över fridlysta arter prioriteras högt och är det tillsynsområde som har högst antal dagsverken. Samtidigt visar behovsutredningen att behovet av dagsverken för tillsyn kopplat till fridlysta arter är betydligt högre än antal dagar i tillsynsplanen. Det visar på vikten av att jobba med ett riskbaserat arbetssätt, samt förebyggande arbete och systemtillsyn.

2.8.3 Tillsyn över hänsyn till naturmiljö, kulturmiljö, sociala värden, mark och vatten samt rennäring

Vi avser att fortsätta att utveckla arbetssättet att utreda ärenden allsidigt och då fånga upp värden kopplat till hänsyn till naturmiljö, kulturmiljö, sociala värden, mark och vatten samt rennäring. Med detta arbetssätt omhändertar vi fler tillsynsområden än artskydd, vilket också bidrar till att vi gör en förflyttning mot mer fokus på livsmiljöer och förebyggande arbete, snarare än enbart artfynd.

Region Nord lyfter vikten av att jobba med tillsyn kopplat till rennäringen under 2024. Under 2024 ska därför minst 15 beslut om hänsyn till rennäringens intressen fattas. Se tabell 1.

2.8.4 Hantering av ärenden i domstol, avsyning av beslut, anmälan om misstanke om brott, Natura 2000

Resursbehovet varierar mellan regionerna och på grund av rättsutvecklingen och ett ökat antal ärenden i domstol har region Syd och Mitt bedömt behovet större än behovsutredningen. Region Nord bedömer att det föreligger ett lägre behov än i behovsutredningen. I Syd och Mitt är det främst hanteringen av domstolsärenden som förväntas öka och ta mer resurser i anspråk samtidigt som det är en högt prioriterad arbetsuppgift.

Regionerna har som ambition att beslut ska avsynas. Avsyningen bedömer vi är viktig för att följa upp hur våra beslut efterlevs. Avsyningar bör i första hand göras genom fjärranalys, när så är möjligt. Samtliga beslut om hänsyn och rennäring och beslut om återväxt ska avsynas. En andel av besluten (tillstånd och avslag) i fjällnära ska avsynas. Se tabell 1.

2.8.5 Handläggning ansökningar Ädellöv och Fjällnära

Ansökningar om avverkning av ädellöv berör främst region Syd medan region Mitt endast har några få ärenden per år. Ansökningar om avverkning i Fjällnära berör främst region Nord, men även region Mitt om än med betydligt färre antal ärenden. Antal dagar för ädellöv och fjällnära motsvarar bedömt resursbehov.

2.8.6 Tillsyn biotopskydd

Resurserna motsvarar bedömt behov för att genomföra bildanalyser och efterföljande utredningsarbete.

Inom områden där nya högupplösta flygbilder från 2023 finns tillgängliga och där dessa högupplösta bilder finns tillgängliga endast vart fjärde respektive vart sjätte

år ska samtliga biotopskyddsområden följas upp med hjälp av dessa bilder. Se tabell 1.

Samtliga eventuella skador som upptäcks via bildanalysen ska utredas.

2.8.7 Övergripande arbete till exempel samordning, utveckling och kompetensutveckling

Alla tre regioner prioriterar att utveckla arbetssätt där särskilt behovet av att utveckla arbetet med samarbete över organisatoriska gränser lyfts. Under 2024 kommer kompetensutveckling att vara en prioriterad fråga, då rättsutvecklingen fortsatt leder till snabb förändring samtidigt som myndigheten ska börja tillämpa de nya riktlinjerna för artskydd. Vidare kommer systemtillsynen att växa i omfattning under 2024 med omfattningen ca 100 dagar per region.

2.8.8 Övrigt arbete kopplat till tillsyn

Resurserna som planeras inom detta område ligger långt under behovet lyft i behovsutredningen.

Region Nord planerar att arbeta med återväxter, eftersom ungskogarna i norra Sverige är av bristande kvalité, vilket kan få stora samhällsekonomiska konsekvenser. Regionen har en historik av att arbeta med återväxter och prioriterar att upprätthålla det arbetet, om än på en låg nivå givet tillgängliga resurser. Bland annat finns förelägganden om återväxt som behöver följas upp. Dessutom planeras en mindre andel resurser användas till att identifiera och hantera nya områden där återväxten inte når upp till lagens krav.

I övrigt prioriteras enbart inkommande ärenden inklusive allsidig utredning av avverkningsärenden.

Inom Landsbygdsprogrammet (LBP) *miljövärden i skogen* kommer regionerna att arbeta med kompetensutveckling för skogliga aktörer. Syftet är att kompetensutvecklingen ska leda till ökad kunskap om miljöhänsyn och förbättrad kvalitet på inkomna anmälningar och ansökningar. Utöver detta planeras även kommunikations- och informationsinsatser som komplement till LBP-aktiviteterna.

Tillsynsaktivitet	Andel eller antal som ska genomföras 2024
Antal beslut rennäring	15 st
Avsyrning av beslut om hänsyn (rennäring, naturmiljö, kulturmiljö) ²	100 %
Avsyrning av beslut om återväxter	100 %
Kontroll biotopskydd	100 %

Tabell 1: Minsta andel eller antal av tillsynsaktiviteter som ska genomföras under 2024.

² Med 100 % menas att inom områden där nya högupplösta flygbilder från 2023 finns tillgängliga och där dessa högupplösta bilder finns tillgängliga endast vart fjärde respektive vart sjätte år ska samtliga biotopskyddsområden följas upp med hjälp av dessa bilder.

3 Systemtillsyn enligt miljöbalken

Tillsynen riktar sig mot verksamhetsutövare som omfattas av kravet att anmäla åtgärder för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Verksamhetsutövare som omfattas är bland annat inköps- och avverkningsföretag inom skogsnäringen, men även övriga aktörer som utför skogsbruksåtgärder.

Tillsynen bidrar till effekten *Förbättrad miljöhänsyn* som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

3.1 Prioritering av tillsyn 2024

Tillsyn kommer att genomföras hos totalt tio verksamhetsutövare under 2024. Sex av dessa aktörer har inte tillsynats tidigare och har valts ut genom ett riskbaserat urval som bygger på antal avverknings- och samrådsanmälningar som aktören gjort det senaste året. Resterande fyra verksamhetsutövare som kommer att tillsynas 2024 är sådana som senast fick tillsyn för fyra år sedan. Hos dem görs uppföljande tillsyn där deras system för egenkontroll kontrolleras, bland annat genom granskning av utförda uppföljningar. Om uppföljningarna är bristfälliga, eller om andra brister upptäcks, kan det leda till ett föreläggande om att åtgärda bristerna och eventuellt även en återkontroll nästkommande år.

Vilka verksamhetsutövare som Skogsstyrelsen kommer att tillsyna under 2024 framgår av bilaga 3.

3.2 Planerad utveckling inom systemtillsyn

Under 2024 kommer även utvecklingsarbete att vara fortsatt prioriterat. Under 2023 genomförde Skogsstyrelsen en förstudie om utveckling av myndighetens systemtillsyn enligt miljöbalken. I förstudien togs ett antal olika förslag på hur systemtillsynen kan utvecklas fram. Under 2024 avser Skogsstyrelsen att gå vidare med detta arbete och de beskrivna förslagen. Bland annat kommer en arbetsgrupp med representanter från de olika regionerna att tillsättas. Visionen är att omfattningen på systemtillsynen ska öka, och även att kopplingen mellan objekts- och systemtillsyn inom Skogsstyrelsen ska förstärkas. I den första fasen av denna förändring är bedömningen att fokus behöver ligga på intern utveckling och implementering av arbetssätt. På längre sikt är målet dock att systemtillsyn ska kunna genomföras hos skogliga aktörer i större omfattning än tidigare.

3.3 Resurser

Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken kommer uppskattningsvis att ta två årsarbetskrafter i anspråk under 2024, fördelat på en halv årsarbetskraft per region och en halv årsarbetskraft på tillsynsenheten. En stor del av tiden under 2024 kommer sannolikt behöva läggas på utveckling och implementering av arbetssätt inom myndigheten, men också på översyn av upplägget på själva kontrollerna och på informationsspridning både externt och internt.

4 Tillsyn enligt lagen om virkesmätning

Tillsynen riktar sig mot verksamhetsutövare som mäter virke enligt definitionen i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2014:11) om virkesmätning. Den som mäter virke ska årligen anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år.

Syftet med tillsynen är att bidra till en trovärdig och väl fungerande virkesmarknad. Virkesmätningenslagen ska ge säljare och köpare möjlighet att bedöma om ersättningen för virket är korrekt.

4.1 Prioritering av tillsyn under 2024

Under 2023 kommer tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Provtagningen är det arbetsmoment som kan leda till stor variation i resultaten och även generera systematiska fel för bränslemätning.

Det utvecklas ny teknik och nya mätmetoder för travmätning som bör omfattas av tillsynen under 2024.

Under 2024 kommer minst tjugo tillsynsbesök att göras. Det bästa är att göra alla som fysiska besök, men vi kommer att göra bedömningar från fall till fall om det är lämpligare med digitala kontroller. Företag som inte har fått tillsynsbesök tidigare kommer att prioriteras. Vilka företag som kommer att få tillsynsbesök under 2024 framgår av bilaga 4.

4.2 Resurser

De minst tjugo tillsynsbesöken som ska göras tar ungefär en årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs en halv årsarbetskraft för övrigt arbete, till exempel kommunikation, kompetensutveckling, planering och utvärdering. Sammantaget är resursbehovet därför ungefär en och en halv årsarbetskraft för 2024.

5 Kontroll enligt timmerförordningen

Kontrollerna riktar sig mot verksamhetsutövare som släpper ut trä- och pappersprodukter på EU:s inre marknad och mot handlare som köper och säljer produkter som redan är utsläppta på marknaden.

Syftet med kontrollerna är att bidra till att minska risken för att olagligt avverkat virke finns i produkter som importeras till Sverige från länder utanför EU.

5.1 Prioritering av tillsyn under 2024

5.1.1 Kontroll av importörer

Svenska importörer är verksamhetsutövare då de första gången placerar trä- eller pappersprodukter på EU:s inre marknad. Det innebär att endast produkter som importeras från länder utanför EU kontrolleras.

Totalt kommer minst 15 importörer och fem handlare att kontrolleras under 2024.

Totalt finns det drygt 3 000 företag som har importerat varor för mer än 5 000 kronor till Sverige under det senaste året och där varorna omfattas av timmerförordningen. Av dessa stod 240 företag för 90 procent av importvärdet och de importerade produkter som omfattas av timmerförordningen för nästan fem miljarder kronor tillsammans. Vart och ett av dessa företag importerade för mer än två miljoner kronor.³

5.1.2 Nya företag

Fem företag har valts ut med följande kriterier.

- Företaget har importerat för mer än två miljoner kronor under perioden juli 2022 till juni 2023.
- Företaget har importerat från minst ett av följande länder: Ukraina, Kamerun, Mocambique, Singapore, Zambia, Vietnam, Thailand, Indien, Peru, Kina, Brasilien, Egypten, Förenade Arabemiraten, Uruguay.
- Företaget har inte tidigare kontrollerats.

Företag som importerar produkter med varukoderna 47 och 48, och/eller från länder som Kanada, USA eller Storbritannien är undantagna från totalurvalet under kommande kontrollperiod. Företag som bedöms ha genomfört indirekta import av träprodukter från sanktionerade länder ex. Ryssland och Myanmar, ska tas i beaktande för riskbaserad kontroll, utöver de kriterier som listats ovan.

³ Uppgifter hämtade från Tullverket.

5.1.3 Uppföljande kontroll

Tio företag har valts ut för återkontroll med följande kriterium.

- Företaget har importerat produkter som omfattas av timmerförordningen under perioden juli 2022 till juni 2023 och har kontrollerats minst en gång tidigare.

Vid återbesöken kontrolleras att systemet för tillbörlig aktsamhet fortfarande fungerar och att företaget arbetar aktivt med det.

Utöver planerad tillsyn av verksamhetsutövare och handlare finns det möjlighet att kontrollera några företag efter tips från organisationer, företag eller allmänheten. Vilka företag som kommer att kontrolleras framgår av bilaga 5.

5.1.4 Provtagning

Under 2024 kommer provtagning att genomföras. Proverna kommer att skickas på analys för att fastställa vilka trädarter som ingår i produkterna. Skogsstyrelsen skickar proverna för antingen mikroskopisk eller isotopisk trädartsanalys. Mikroskopisk trädartsanalys identifierar vilka trädarter produkten innehåller, medan isotopisk analys ger kunskap om i vilka geografiska områden träden har vuxit.

5.1.5 Kontroll av handlare

Handlare är enligt timmerförordningen företag som köper varor som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land och säljer dessa vidare, antingen till andra företag eller till konsumenter. Under 2024 kommer minst fem handlare att kontrolleras. Vilka handlare som kommer att kontrolleras framgår av bilaga 5.

5.1.6 Kontroll av virkesköpande företag

Verksamhetsutövare som släpper ut svenskt virke på EU:s marknad är oftast virkesköpande företag. Det kan även vara skogsägare som säljer virke vid väg, men majoriteten av det svenska virket avverkas av virkesköpande företag. Därför var det dessa företag som kontrollerades under perioden 2014–2018.

Under 2018 utvärderade vi kontrollverksamheten av virkesköpande företag och beslutade att göra en paus under tre år. Under 2022 kontrollerades två virkesköpande företag. Dessa kontroller gjordes samtidigt som systemtillsyn enligt miljöbalken.

Under 2024 kommer inte svenska virkesköpande företag kontrolleras. Systemtillsynen fångar upp att företagen har väl fungerande system för att göra anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen och att de arbetar aktivt med avvikelshantering. I tillägg kommer nivåerna av olaglig avverkning i Sverige bevakas utifrån resultaten av Skogsstyrelsen tillsyn på distrikt. Skulle det framkomma att det sker en ökning av olaglig avverkning enligt definitionen i Lagen om handel med timmer och trävaror (2014/1009) återupptas tillsynen.

5.2 Resurser

Arbetet med kontrollerna enligt timmerförordningen tar ungefär två årsarbetskrafter i anspråk. Därutöver tillkommer kostnader för bland annat provtagning av trä- och pappersprodukter, som uppskattas till ungefär 20 000 kronor under 2024.

6 Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

Den tillsyn som avser kontrollbesök eller förenklade kontroller är inriktad mot verksamhetsutövare som producerar och/eller saluför skogsodlingsmaterial. Skogsstyrelsen arbetar dessutom löpande med kontroll av produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial genom utfärdande av stambrev, tillståndsgivning för import, övervakning av handel mellan EU-medlemsstater, och godkännande av frökällor. Sammantaget bidrar detta arbete till effekterna Mer produktiva skogar och Minskade skogsskador som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

6.1 Prioritering av tillsyn under 2024

Följande kriterium styr urvalet av verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som ska få tillsynsbesök under 2024.

- Verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som inte kontrollerats tidigare eller som senast kontrollerats för mer än fem år sedan.

Begreppet verksamhetsplats innefattar alla platser där produktion, lagerhållning eller saluföring bedrivs. Utöver de verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som uppfyller ovanstående kriterium kan ytterligare verksamheter väljas om Skogsstyrelsen ser sådana behov. Tre kontroller planeras under 2024, en vardera riktad mot fröproduktion, plantproduktion och saluföring. Dessa framgår av bilaga 6.

6.2 Resurser

Arbetet med kontrollbesök och förenklade kontroller beräknas ta cirka sex dagar i anspråk 2024.

7 Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten

Enligt förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska Skogsstyrelsen årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

7.1 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

Objektstillsynen kommer att följas upp dels genom att följa resursåtgången för tillsynen och ett antal tillsynsaktiviteter, dels genom att i viss del av tillsynen följa upp mot en mer styrande miniminivå. Uppföljningarna kommer att göras på regionnivå och tertialvis.

De uppföljningar som kommer genomföras avseende resurser är resursåtgång för:

- Handläggning samråd och avverkningsanmälningar, inklusive handläggning av begäran om undantag
- Handläggning ansökningar i ädellöv /fjällnära

De uppföljningar som kommer göras avseende tillsynsaktiviteter är:

- Areal beslut ädellöv/fjällnära (avslag respektive tillstånd)
- Antal beslut enligt 26:9 miljöbalken
- Antal beslut med taggning artskydd, arthänsyn, hänsynskrävande biotoper, stigar och leder, kulturmiljöer, mark och vatten, skyddszoner, terrängkörning
- Antal skickade och färdigställda yttranden och antal skickade och färdigställda missiv till domstol
- Antal ansökan om utdömande av vite
- Antal förelägganden återväxter (endast region Nord)

De uppföljningar som kommer göras mot en styrande miniminivå är:

- Antal beslut gällande hänsyn till rennäring (region Nord och region Mitt)
- Avsyrningar av beslut enligt Skogsvårdslagen och Miljöbalken.
- Antal granskade biotopskyddsområden.

7.2 Övriga tillsynsområden

Inom systemtillsyn enligt miljöbalken kommer tillsyn att genomföras hos totalt tio verksamhetsutövare under 2024.

20 verksamhetsutövare kommer att kontrolleras enligt lagen om virkesmätning.

Kontroller enligt timmerförordningen kommer att göras hos minst 15 importörer och fem handlare under 2024.

Gällande tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial kommer tre kontroller att genomföras under 2024.

För samtliga dessa områden kommer antalet tillsynsbesök samt utfallet vid kontrollerna att följas upp. Även kvalitet av själva kontrollerna följs upp genom en enkät som skickas ut till tillsynsobjekten.

8 Bilagor

1. Resursplanering
2. Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2024–2026
3. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt miljöbalken 2024 (systemtillsyn)
4. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt lagen om virkesmätning 2024
5. Importörer och handlare som ska kontrolleras enligt timmerförordningen 2024
6. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt bestämmelserna om produktion av och handel med skogsodlingsmaterial (frö och plant) 2024

Bilagorna 3–6 är sekretessbelagda

Jämförelse resurser (dagsverken) tillsyn 2024

	Region Syd planerad tillsyn 2024	Region Syd behovsutredning	Region Syd andel av behovsutredningen	Region Syd andel av tillgängliga resurser	Region Mitt planerad tillsyn 2024	Region Mitt behovsutredning	Region Mitt andel av behovsutredningen	Region Mitt andel av tillgängliga resurser	Region Nord planerad tillsyn 2024	Region Nord behovsutredning	Region Nord andel av behovsutredningen	Region Nord andel av tillgängliga resurser	Skogsavdelningen planerad tillsyn 2024	Skogsavdelningen behovsutredning	Skogsavdelningen andel av behovsutredningen	Skogsavdelningen andel av tillgängliga resurser
Handläggning samråd, avverkningsanmälningar, inklusive handläggning av begäran om undantag	1 139	1 139	100%	24%	1 000	1 839	54%	26%	600	549	109%	9%				
Handläggning Ansökningar i ädellöv /fjällnära	193	193	100%	4%	61	71	86%	2%	1 200	1 323	91%	19%				
Tillsyn över hänsyn till arter	1 650	2 434	68%	35%	1 200	3 000	40%	31%	2 294	1 770	130%	36%				
Tillsyn över hänsyn till naturmiljön, kulturmiljön, sociala värden, mark och vatten, rennärning	602	2 851	21%	13%	685	2 930	23%	18%	1 200	4 219	28%	19%				
Hantering av ärenden i domstol, Avsyrning av beslut om hänsyn och rennärning, anmälan om misstanke om brott, Natura 2000	311	266	117%	7%	400	365	110%	10%	160	468	34%	3%				
Lagöverträdelse i bildade biotopskydd	10	99	10%	0,2%	40	99	40%	1%	44	99	44%	1%				
Övergripande arbete till exempel samordning, utveckling och kompetensutveckling	600	1 225	49%	13%	400	1 029	39%	10%	700	1 055	66%	11%				
Övrigt (beskriv vad)	81	1 355	6%	2%	18	1 338	1%	0%	63	1 506	4%	1%				
Systemtillsyn enligt miljöbalken	100	100	100%	2%	100	100	100%	3%	100	100	100%	2%	100	210	48%	16%
Tillsyn enligt lagen om virkesmätning													100	500	20%	16%
Kontroll enligt timmerförordningen													416	*		65%
Tillsyn av produktion och handel med skogsodlingsmaterial													20	20	100%	3%
Summa	4 686	9 662	48%	100%	3 904	10 771	36%	100%	6 361	11 089	61%	100%	636	730	87%	100%

* Ej uppskattat p.g.a. större förändringar.

Dnr 2023/2926

Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2024–2026



© Skogsstyrelsen 2023

Dnr 2023/2926

Författare

Åsa Lundberg (red.)
Christian Claesson
Mari Hansson
Johanna Åkerlund

Arbetsgrupp

Åsa Lundberg
Christian Claesson
Mari Hansson
Johanna Åkerlund
Hanna Bernö
Frida Resare
Karl Larsson

Omslag

Foto: John Lindström

Innehåll

Förord	5
Definitioner	6
Sammanfattning	7
1 Styrning av myndighetens tillsyn	9
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	10
1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljömål	11
1.5 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	12
2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet	14
2.1 Skogsstyrelsens inventeringar	14
2.2 Rapporter och övriga underlag	16
2.3 Sammanfattande bedömning	19
3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen	21
3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	21
3.2 Tidigare års tillsyn	23
3.3 Regionernas och skogsavdelningens bedömning av behov av tillsyn	27
3.4 Samlad bedömning av behov av objektstillsyn 2024–2026	28
3.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026	31
4 Systemtillsyn enligt miljöbalken	32
4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	32
4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	32
4.3 Tidigare års tillsyn	33
4.4 Behov av tillsyn 2024–2026	33
4.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026	34
5 Lagen om virkesmätning	36
5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	36
5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	36
5.3 Tidigare års tillsyn	37
5.4 Behov av tillsyn 2024–2026	38
5.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026	39
6 Timmerförordningen	40

6.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget _____	40
6.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt _____	40
6.3	Tidigare års tillsyn _____	40
6.4	Behov av tillsyn 2024–2026 _____	41
6.5	Uppskattat resursbehov 2024–2026 _____	42
7	Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial _____	43
7.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget _____	43
7.2	Tidigare års tillsyn _____	44
7.3	Behov av tillsyn 2024–2026 _____	44
7.4	Uppskattat resursbehov 2024–2026 _____	44
8	Övriga medskick _____	45
8.1	Utveckling av och uppföljning inom tillsynsprocessen _____	45
8.2	Information _____	46
8.3	Samverkan mellan objektstillsyn och systemtillsyn _____	46
8.4	Betydelsen av tillsyn _____	46

Förord

Av Skogsstyrelsens instruktion framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Att bedriva tillsyn är en viktig del i arbetet. Andra delar är till exempel arbete med områdesskydd, information, rådgivning och dialog med skogssektorn.

Behovsutredningen avser perioden 2024–2026 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen. Behovet utgår från graden av regelefterlevnad samt de risker för miljön eller produktionen som bristande regelefterlevnad innebär. Det första året beskrivs mer utförligt och de andra åren beskrivs mer översiktligt. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen, där även prioriteringar av verksamheten beskrivs.

Regeringen har i förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn föreskrivit att Skogsstyrelsen ska göra en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Den ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Den samlade tillsynsplan som myndigheten årligen ska upprätta ska grundas på behovsutredningen. Förordningen omfattar skogsvårdslagen, lagen om virkesmätning och lagen om handel med timmer och trävaror (timmerförordningen). Förordningen omfattar inte växtskyddslagen, men för att underlätta en ändamålsenlig planering av Skogsstyrelsens tillsyn ingår växtskyddslagen i både behovsutredning och tillsynsplan.

I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns krav på behovsutredning och tillsynsplan för Skogsstyrelsens ansvarsområden enligt miljöbalken. Även enligt den förordningen ska behovsutredningen avse en tid om tre år, men ska ses över vid behov och minst en gång varje år. För varje verksamhetsår ska myndigheten upprätta en tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på behovsutredningen.

Enligt 6 § förordningen om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska behovsutredningen beslutas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser.

Jönköping 2023-10-18

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Åsa Lundberg
Processförvaltare, Skogsstyrelsen

Definitioner

Egenkontroll

Skyldighet för en verksamhetsutövare att fortlöpande planera och kontrollera sin tillsynspliktiga verksamhet.

Objekt tillsyn

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

Systemtillsyn

Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

Tillsyn

Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsynsobjekt

En verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn.

Tillsynsplan

Planeringsverktyg som tydliggör myndighetens tillsynsarbete.

Verksamhetsutövare

Den eller de juridiska eller fysiska personer som ansvarar för en verksamhet eller del av sådan.

Sammanfattning

Behovsutredningen avser perioden 2024–2026 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, växtskyddslagen, lagen om virkesmätning och timmerförordningen. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen.

Tillsynsarbetet ska utföras som en fortlöpande process, där de olika faserna behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

Tillsyn enligt skogsvårdslagen kan genomföras både före respektive efter åtgärd. Före åtgärd prioriteras tillsyn av de ärenden där den planerade åtgärden kan innebära risk för bristande miljöhänsyn eller dåliga återväxtresultat. Efter åtgärd gäller tillsynen främst kontroll av utförd åtgärd. Dessutom utövar Skogsstyrelsen tillsyn över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

Skogsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken består av tillsyn av biotopskyddsområden, tillsyn av skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden och tillsyn av skogsbruksåtgärder som är anmälningspliktiga för samråd, inklusive bedömning kring fridlysta arter. Myndigheten utövar både objekt-tillsyn och systemtillsyn.

Behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms under de närmaste åren fortsatt vara stort vid avverkningar som berör fridlysta och hotade arter, hänsyn till naturmiljön, hänsyn till mark och vatten samt hänsyn till rennäringens intressen.

Arbetet med artskydd har blivit omfattande under de senaste åren och bara under det senaste året har förändringen varit markant. Därtill tar hantering av inkomna synpunkter från enskilda personer eller från ideella föreningar samt yttranden i domstolsprocesser mycket tid i anspråk, framför allt i vissa delar av landet.

Förutom handläggning och objekt-tillsynen i enskilda ärenden finns även behov av att arbeta med information kring lagstiftningens krav.

Resursbehovet för handläggning och objekt-tillsyn av enskilda ärenden bedöms vara cirka 140 årsverken för 2024. Förutom resurser till handläggning av enskilda ärenden samt objekt-tillsyn i enskilda ärenden behövs även resurser för övergripande uppgifter, exempelvis kompetensutveckling, samordning och utveckling av verksamheten. Under 2022 nyttjades cirka 40 årsverken till detta och bedöms ligga på ungefär samma nivå 2024.

Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla arbetet med systemtillsyn, bland annat för att i högre grad fånga upp miljöbalkens kunskapskrav på verksamhetsutövare i samband med åtgärder som påverkar fridlysta arter. Ett sådant arbete pågår nu inom myndigheten i form av en förstudie.

Erfarenheter från tidigare års systemtillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019–2023 visar att de flesta verksamhetsutövare som tillsynats

tidigare nu har ett system för egenkontroll på plats. Det finns dock stora variationer i hur ändamålsenliga dessa system är, och i vilken grad de är tillräckliga för att leva upp till miljöbalkens krav. På grund av den snabba rättsutveckling som skett kopplat till tillämpningen av miljöbalken i skogliga ärenden de senaste åren är det viktigt att Skogsstyrelsen fortsätter att utöva tillsyn riktad mot dessa aktörer och därigenom fånga upp de eventuella nya behov, frågeställningar och förutsättningar som uppstått sedan den senaste tillsynen. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt. För att klara ett intervall på tre till fyra år krävs att minst 30 tillsynsbesök genomförs per år under kommande år.

Skogsstyrelsen är ansvarig för att utöva tillsyn över de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om virkesmätning. Tillsynen bedrivs både som objekt-tillsyn och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Under 2024 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler.

Den 29 juni 2023 trädde avskogningsförordningen i kraft och kommer att börja gälla från den 1 januari 2025. Förordningen ersätter timmerförordningen som kommer fasas ut under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2028. Detta innebär att Skogsstyrelsen behöver förbereda övergången till den nya förordningen samt informera verksamhetsutövare.

Kontroller enligt timmerförordningen görs hos företag som importerar virke eller trävaror som omfattas av timmerförordningen. Kontroller görs även hos handlare och svenska virkesköpande företag. Företagen bör kontrolleras inom tre till fem år efter föregående kontroll för att säkerställa att de fortfarande uppfyller kraven i timmerförordningen. Under åren 2024–2026 bör fokus fortsatt ligga på importörer av trä och träprodukter. Kontroller av handlare bör fortsätta i ungefär samma omfattning som tidigare år.

Tillsynen av handel och produktion av skogsodlingsmaterial är avgiftsfinansierad. Ett viktigt syfte med denna tillsyn är att kontrollera att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart hela vägen från frökälla till slutkund, för att säkerställa att plantmaterialet har rätt genetisk identitet och kvalitet och är anpassat för den specifika växtplatsen. Skogsstyrelsen identifierar brister när vi utövar tillsyn. Vid sju av de tolv senast avslutade kontrollerna 2022–2023 identifierades större och mindre avvikelser. Bristerna är störst hos mindre aktörer men även hos större och väl etablerade aktörer upptäcker vi behov av att öka kunskapen om regelverket. Utifrån nuvarande antal registrerade aktörer och verksamhetsplatser är utgångspunkten att cirka tio tillsynsbesök fortsatt behöver genomföras per år.

1 Styrning av myndighetens tillsyn

1.1 Skogspolitiska mål

I det skogspolitiska beslutet från 1993 (regeringens proposition 1992/93:226) anges två mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Dessa är jämställda. 2022 fastslogs att skogspolitiken ligger fast i enlighet med propositionen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund”.

1.1.1 Produktionsmålet

Skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt hög avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användning av vad skogen producerar.

1.1.2 Miljömålet

Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

1.2 Skogsstyrelsens instruktion

Av förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sätt som leder till att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndigheten ska utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Skogsstyrelsen ska också verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

1.2.1 Lagstiftning

Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för skogsvårdslagen (1979:429), vissa delar av miljöbalken (1998:808), lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen¹ och vissa delar av växtskyddslagen (2022:725).

Av 1 § skogsvårdslagen framgår att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Skogsvårdslagstiftningen anger ramarna och de grundläggande kraven för hur skogsbruket ska bedrivas.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I

¹ 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

miljöbalken uttrycks detta genom balkens rättsligt bindande syfte och de allmänna hänsynsreglerna.

Lagen om virkesmätning har tillkommit för att säljare och köpare av virke ska ges likvärdiga möjligheter att bedöma om ersättningen för det virke som överläts är rimlig. Lagen gäller för mätning av virke från hela det avverkade trädet, oavsett trädslag. Det innebär att lagen omfattar mätning av sågtimmer, massaved och primärt skogsbränsle.

Timmerförordningen är en EU-förordning som syftar till att minska handeln med olagligt avverkat virke inom EU. Av förordningen framgår att det är förbjudet att handla med virke och trävaror som härrör från olaglig avverkning. Det finns också ett krav på att alla som släpper ut virke och trävaror på EU:s marknad ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet. 2023 trädde EU:s avskogningsförordning i kraft. Förordningen ska börja tillämpas från den 1 januari 2025 och ersätter då timmerförordningen. I nuläget är det svårt att förutse i vilken omfattning Skogsstyrelsens verksamhet kommer att påverkas av avskogningsförordningen. Regeringen har tillsatt en statlig offentlig utredning (SOU) som i ett första delbetänkande senast den 17 november 2023 ska ge förslag på behöriga myndigheter.

Avskogningsförordningen bedöms påverka flera verksamheter inom Skogsstyrelsen och det är troligt att myndigheten i egenskap av skoglig expertmyndighet kommer vara delaktig i det fortsatta implementeringsarbetet.

I ett större omvärldsperspektiv kan avskogningsförordningen komma att påverka Skogsstyrelsens arbete, oavsett status som behörig myndighet eller inte. Skogsstyrelsen kommer sannolikt behöva ytterligare resurser för att möta detta krav.

Växtskyddslagen syftar till att begränsa de risker som växtskadegörare innebär för växter och växtprodukter till en acceptabel nivå.

1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi

I verksamhetsstrategin har några effekter i skogen som Skogsstyrelsens arbete ska bidra till, pekats ut. Skogens klimatnytta ska tas tillvara på ett hållbart sätt med utgångspunkt från skogsägarens mål och skötseln av skogen ska beakta behovet av klimatanpassning i alla åtgärder.

Nedanstående effekter har identifierats som prioriterade att arbeta med de kommande åren.

- Minskade skogsskador
- Mer vitala och produktiva skogar
- Mer varierat skogsbruk
- Förbättrad miljöhänsyn (inklusive kulturmiljöer och sociala värden)

- Skydd och ökad skötsel av naturvärden
- Attraktivare skogar för upplevelser

Fem områden pekas även ut som extra viktiga för att vi ska lyckas med vårt uppdrag och bidra till dessa effekter i skogen.

- God förvaltningskultur
- Ledarskap och medarbetarskap
- Kundorientering
- Samverkan
- Digitalisering

Samtliga dessa områden är viktiga för Skogsstyrelsens tillsyn, men områdena *God förvaltningskultur* och *Digitalisering* har i nuläget extra fokus.

God förvaltningsstruktur, inklusive *Rollen som statsanställd* och *En effektiv och rättssäker myndighet*, pekar på vikten av att bidra till ömsesidig tillit hos medborgare och intressenter, genom exempelvis konsekvent och tydlig myndighetsutövning. Men också på vikten av att utveckla våra arbetsätt för att säkerställa en ändamålsenlig ärendehandläggning i syfte att stärka rättssäkerhet och bidra till effektivisering.

Digitalisering innebär en ökad automatisering, fjärranalys och riskbaserade urval som samtliga blir allt viktigare inom tillsyn.

1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljömål

1.4.1 Agenda 2030

I Agenda 2030 finns 17 globala mål för hållbar utveckling som fram till år 2030 ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Läs mer om Agenda 2030 här: [Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling - Regeringen.se](#) De mål i agendan som tydligast kopplar till de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet är *Ekosystem och biologisk mångfald* samt *Bekämpa klimatförändringarna*. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan.

En gemensam avsiktsförklaring mellan ett flertal myndigheter har tagits fram; *Gemensam avsiktsförklaring – svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030*. Skogsstyrelsen har ställt sig bakom avsiktsförklaringen, som bland annat uttrycker följande: ”Vi vidareutvecklar våra myndigheters hållbarhetsarbete kopplat till Agenda 2030 och kommunicerar detta på ett öppet och jämförbart sätt.”

1.4.2 Sveriges miljömål

Det svenska miljömålssystemet har funnits sedan 1999 och kan ses som den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Miljömålen tydliggör den rådande miljöpolitiken i Sverige. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. De nationella miljö kvalitetsmålen ger vägledning om prioriteringar i tillsynen.

För mer än hälften av de 16 miljö kvalitetsmålen finns tydliga kopplingar till skog, skogsbruk och Skogsstyrelsens verksamhet. Miljö kvalitetsmålet Levande skogar är centralt i sammanhanget och för detta mål har Skogsstyrelsen ett utpekat uppföljningsansvar. Tydlig koppling finns också till miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö samt Ett rikt växt- och djurliv.

1.5 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

Ansvar för genomförandet av vattendirektivet delas av många, däribland Skogsstyrelsen. Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt utarbetar och fastställer åtgärdsprogram, miljö kvalitetsnormer och förvaltningsplaner. Skogsstyrelsen deltar vid framtagandet och behöver sedan inkludera åtgärdsprogrammets målsättningar i både tillsynsarbete och i annan verksamhet.

I Vattenmyndigheternas åtgärder för 2022–2027 pekas på områden där Skogsstyrelsen enligt programmet behöver utveckla sitt arbetssätt. En åtgärd har tydlig koppling mot tillsyn.

Åtgärd 1: Skogsstyrelsen ska utveckla och prioritera sin tillsyn av skogsbruksåtgärder i anslutning till vattenförekomster så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda länsstyrelser och kommuner. Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

Åtgärden syftar till att vara en grund för prioritering av Skogsstyrelsens tillsynsinsatser så att det långsiktigt leder till att förebyggande och miljöförbättrande åtgärder ökar i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Vattenmyndigheterna bedömer att Skogsstyrelsen ska se över möjligheten att utveckla en systematisk och prioriterad egeninitierad tillsyn av skogsbruksåtgärder, i syfte att identifiera områden och verksamheter där det kan finnas anledning att ställa krav på exempelvis återställnings- eller förbättringsåtgärder för att förbättra möjligheterna till att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Vattenmyndigheterna bedömer vidare att Skogsstyrelsens behovsutredning för tillsynsplan ska särskilt beakta de vattenförekomster som har risk att inte följa miljö kvalitetsnormerna för vatten till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder.

Utvecklingsarbete pågår, på Skogsstyrelsen och på vattenmyndigheterna, för att ta fram underlag som kan komplettera befintligt handläggarstöd. Då nytt underlag och handläggarstöd finns på plats avseende vattenförekomster, kan det underlätta för prioriteringen och handläggning som även inkluderar vattenförekomster där det finns risk att miljökvalitetsnormer inte följs till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder. För närvarande finns ingen separat prioritering baserat på vattenförekomsternas status utan underlaget för prioritering innehåller istället riskfaktorer för skada på vattendrag så som exempelvis lutning, skredrisk och fuktighet.

2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet

Det är viktigt att få en så komplett bild som möjligt av tillståndet i skogen som underlag till behovsutredningen. I behovsutredning används därför såväl tillgängliga resultat från Skogsstyrelsens inventeringar om tillståndet i skogen, rapporter och andra underlag som Skogsstyrelsen tagit fram, men också den gedigna erfarenheten som handläggare och specialister har av tillståndet i skogen.

Nedan beskrivs därför kortfattat de inventeringar och rapporter som, förutom distriktens och regionernas bedömningar, har tagits i beaktande vid bedömning av tillsynsbehovet.

2.1 Skogsstyrelsens inventeringar

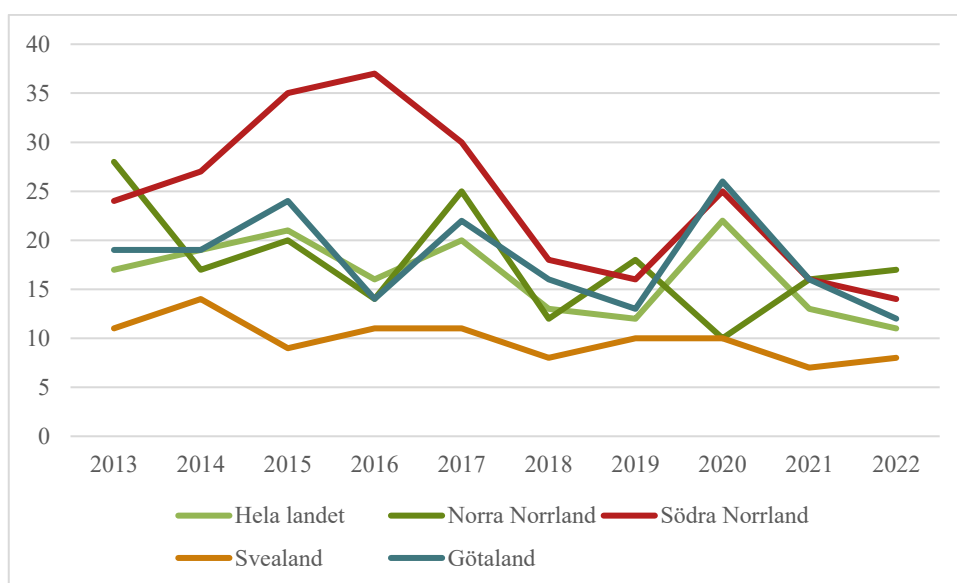
Som underlag till behovsutredningen använder Skogsstyrelsen resultatet från inventeringar som rör hänsyn till kultur- och fornlämningar vid avverkning, miljöhänsyn vid avverkning och återväxtuppföljning. Skogsstyrelsen genomför årligen dessa inventeringar för att följa utvecklingen i skogen. Resultatet är ett viktigt underlag eftersom det ger oss fakta kring exempelvis miljöhänsyn och återväxternas kvalitet. Att genomföra en inventering i fält, som vid dessa inventeringar, kräver mycket resurser. Inventeringar ger en bra bild av tillståndet på en övergripande nivå men av resursskäl är det inte möjligt att inventera tillräckligt många objekt för att ge ett helt tillförlitligt resultat inom mindre områden (exempelvis för ett enskilt år inom en kommun). Inventeringen kan därför inte ge en helt tillförlitlig bild av hur tillståndet är på lokal nivå.

2.1.1 Hänsynsuppföljning kulturmiljö

Hänsynsuppföljning kulturmiljö är en inventering av hur kulturlämningar påverkats vid åtgärder i skogen. Med kulturlämningar i inventeringen avses forn- och övriga kulturhistoriska lämningar. Skadorna delas upp i grov skada och skada. Dessutom finns ytterligare en kategori, benämnd *ringa skada* som är en lägre grad av skada och inte tas med i resonemanget nedan.

Andelen kända kulturlämningar som blir påverkade vid föryngringsavverkning har minskat sedan år 2012, enligt Skogsstyrelsens inventering. På nationell nivå är andelen *skadade* och *grovt skadade* kulturlämningar nu på den lägsta nivån sedan inventeringen började 2012.

Andelen kända och registrerade kulturlämningar med *skada* eller *grov skada* efter föryngringsavverkning låg på 11 procent för hela landet vid 2022 års uppföljning, vilket var en liten minskning jämfört med 2021, dock ej signifikant. Sedan mätningarna startade 2012 finns däremot en statistiskt signifikant trend med minskande skador.



Figur 1 Andel kända kulturlämningar med skada och grov skada vid föryngringsavverkning efter Landsdel, procent och År

Markberedning fortsätter vara den vanligaste orsaken till skada eller grov skada i tre av fyra landsdelar. Undantaget är södra Norrland där skador från vindfällda träd och nedrisning är vanligare än skador efter markberedning. Av de kulturlämningar som har bedömts skadats alternativt skadats grovt har sex procent skadats av markberedning, två procent skadats av körskador, en procent av avverkningsrester och två procent av vindfällda träd.

Generellt har lämningar med stor yta (exempelvis fåbodar, bytomt/gårdstomt, område med skogsbrukslämningar, fossil åkermark) samt linjeelement (exempelvis färdvägar) en högre andel skador än punktobjekt. När det gäller punktobjekt är det framför allt kolbottnar och röjningsrösen som skadas.

2.1.2 Hänsynsuppföljning miljöhänsyn

Lämnad hänsynsareal skattas utifrån hänsynsytor som är mindre områden produktiv skogsmark, som frivilligt eller enligt skogsvårdslagen lämnats kvar vid avverkning. Exempel på hänsynsytor är hänsynskrävande biotoper, kantzoner mot våtmark och vattendrag eller bryn mot andra ägoslag.

Under treårsperioden 2016/17 – 2018/19, vilket är de senaste siffror som finns, lämnades knappt 10 procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsyn. Arealandelen var något större i Norra och Södra Norrland (drygt 11 procent) jämfört med Svealand och Götaland (8 procent). 4–6 procent av den föryngringsavverkade arealen utgjorde lämnade hänsynskrävande biotoper i alla landsdelar.

Även Riksskogstaxeringens skattning av andelen lämnad hänsynsareal 2011–2019 var 9 procent för hela landet.

En jämförelse med skattningar av andel lämnad hänsynsareal från Skogsstyrelsens dåvarande Polytaxinventering, visar att dessa skattningar mellan år 2000 och 2014

legat mellan 7 procent och 11 procent. Metoderna har ändrats under perioden, och det går inte att säga om det funnits några faktiska trender under perioden.

Det finns en stark trend med minskande volymer frö- och skärmträd, vilket beror på att användningen av naturlig förnygring som förnygringsmetod minskar. Mängden lämnade grova hänsynsträd har länge legat stabilt på samma nivå medan mängden klenare träd stadigt har minskat sedan slutet av 90-talet.

På avverkningar med någon form av strandlinje (hav, sjö eller vattendrag) har kantzon lämnats som hänsyn på 69 procent strandlinjens sträcka under avverkningssäsongerna 2016/17 – 2018/19. Medelbredden på de kantzoner som lämnats är 11 meter på samtliga avverkningar. Hos enskilda ägare är medelbredden knappt 10 meter och hos övriga ägare knappt 13 meter. 31 procent av strandlinjens sträcka inom avverkningstrakter saknar helt kantzon. Hos enskilda ägare saknar 37 procent av sträckan kantzon medan det hos övriga ägare är drygt 22 procent.

2.1.3 Återväxtuppföljning

Andelen förnygringsareal som uppskattas uppnå kraven i skogsvårdslagen vad gäller antal huvudplantor och max andel luckor, har haft en positiv utveckling sedan millennieskiftet, men inventeringen 2020/2021 visar på en minskning med två procentenheter och är den lägsta nivån på åtta år, 84 procent.

Högst andel godkända förnygringar uppvisar Götaland med 87 procent godkända förnygringar. Därefter följer Norra Norrland på 86 procent, Södra Norrland med 84 procent och Svealand med 81 procent.

Plantering är den helt dominerande förnygringsmetoden i landet. Från att ha legat kring 60 procent under början av 2000-talet har planteringsandelen ökat de senaste åren och når i den senaste skattningen 87 procent. Andelen naturlig förnygring fortsätter att minska och är nere på historiskt låga 8 procent. Nivån är relativt jämn över landet, 5 procent i Södra Norrland, 8 procent i Norra Norrland och i Götaland, och lite högre i Svealand, 10 procent.

Totalt har 89 procent av den avverkade arealen markberetts, vilket innebär att nivån för hela landet har legat på samma nivå under flera år. De senaste resultaten visar att andelen markberedd areal är högst i norra Sverige. I Norra Norrland och Södra Norrland har 100 procent respektive 99 procent av den planterade arealen markberetts. På naturligt förnygrad areal har det markberetts mest i Södra Norrland och i Svealand. I Norra Norrland har den minsta andelen markberetts, 50 procent.

2.2 Rapporter och övriga underlag

Som ett komplement till de inventeringar av skogstillståndet som görs används även resultat från andra utvärderingar och rapporter som underlag i behovsutredningen. Beskrivningen från respektive rapport under nedanstående rubrik beskriver de slutsatser som rapportförfattarna kommit fram till.

2.2.1 Omvärldsanalys 2023²

EU-kommissionen har drivit igenom den gröna given och klimatpaketet Fit for 55 som inneburit en rad nya eller reviderade regelverk. Ett flertal av initiativen – däribland avskogningsförordningen, revisionen av direktivet om förnybar energi och förslaget till förordning om restaurering av natur – berör skog och då nästan uteslutande utifrån ett klimat- och bevarandeperspektiv. Ursprungs-förslagen har ofta utmanat den svenska skogsnäringen och det skogsskötsel-system, trakthyggesbruk, som helt dominerar i boreala barrskogar. Efter förhandlingar mellan EU-kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet har förslagen ofta justerats betydligt vilket hittills har inneburit att det svenska skogs-bruket kan fortsätta utan genomgripande förändringar. Det återstår att se hur stor påverkan EU politiken har på det svenska skogsbruket.

2.2.2 Skogsskador i Sverige 2022³

Under 2022 var älgbetesskadorna fortsatt höga enligt Skogsstyrelsens älgbetesinventering (Äbin). Tendensen är dock att skadorna minskar. Totalt hade 11 procent av tallarna i ungskogarna allvarliga årsskador baserat på ett genomsnittligt värde från de senaste tre årens inventeringar.

Omkring fem miljoner skogskubikmeter dödades av granbarkborre under året, vilket innebär att granbarkborreangrepp allttjämt vållar stora skadeproblem för svenskt skogsbruk. Som jämförelse ligger den årliga bruttoavverkningen för närvarande på omkring 95 miljoner skogskubikmeter. Mest granbarkborreskador konstaterades i Svealand där skadorna uppskattades vara ungefär lika stora som förra året till skillnad från Götaland där skadorna har minskat med två tredjedelar.

År 2022 var ett år med relativt få stormar, tromber och stormbyar. Detta orsakade endast lokala skador över landet. Snöbrottskadorna var relativt stora i södra Sverige och även delar av Svealand drabbades av toppbrott orsakade av tung blöt snö i olika omgångar. Frånsett i nordvästra Norrland kännetecknades sommarhalvåret av förhållandevis lite nederbörd och låga grundvattennivåer, speciellt i sydöstra Sverige. Trots detta registrerade Skogsstyrelsen relativt få bränder större än 0,5 hektar.

Under året har problematiken med multiskador i ungskog i norra Sverige belysts genom en nationell riktad skogsskadeinventering (NRS) i de fyra nordligaste länen. Resultaten visade att nästan hälften av tallstammarna hade minst en skada och att en dryg fjärdedel hade skador av betydande grad. De vanligaste enskilda identifierbara orsakerna till skadorna var älg och törskatesvamp. Särskilt i Norrbotten visar NRS på en ökad spridning av törskate. Rotticka är annars den allvarligaste skadesvampen totalt sett. Knäckesjuka är en annan frekvent förekommande svamp i landet som lokalt har orsakat stora skador, exempelvis i brandfältet i Västmanland. Svåra angrepp av *Diplodia pinea* har konstaterats i Skåne, Småland och Gotland. Övriga svampar som orsakat betydande skador i landet är snöskyttesvamp, *Gremmeniella* och arterna bakom askskottsjuka och almsjuka.

² Omvärldsanalys 2023. Skogsstyrelsen. Rapport 2023/14

³ Skogsskador i Sverige 2022. Skogsstyrelsen. Rapport 2023/04

Snytbaggen, som näst efter granbarkborren är den vanligaste och allvarligaste skadeinsekten, har vållat betydande skador på barrplantor.

2.2.3 Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023⁴

Många åtgärder genomförs för att minska skogsbrukets negativa påverkan på miljön. Naturvårdande åtgärder utförs och god miljöhänsyn tas vid skoglig skötsel och förnygringsavverkning. Dessa åtgärder kan dock inte kompensera för den förstörelse av värdefulla livsmiljöer och utarmning av biologisk mångfald som pågår, och miljömålet *Levande skogar* kommer med det skogsbruk som idag pågår inte att uppnås.

Ju fler skogar med höga naturvärden och lång kontinuitet som avverkas desto större blir effekten av varje enskild skada då dessa miljöer inte kan återskapas inom överskådlig tid.

Den fördjupade utvärderingen pekar på att Skogsstyrelsen skulle kunna utveckla tillsynen över miljöbalken till att bli skarpare samt öka omfattningen av tillsyn. På så sätt skulle skador på naturmiljön begränsas och motverkas. Möjligheterna att nå *Levande skogar* skulle då öka. Samtidigt pekar utvärderingen på att den rådande politiska otydligheten påverkar Skogsstyrelsens tillsyn.

2.2.4 Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023⁵

Sveriges miljömål och Agenda 2030 är centrala för att visa vägen mot en hållbar utveckling. De definierar vilken naturmiljö den svenska politiken ska styra mot, samt hur kulturmiljöer ska värnas för att nå ett hållbart samhälle. Resultat påvisas på områden där insatser för miljön genomförts, men samtidigt som förutsättningar finns för att nå flera av målen är utvecklingen för andra negativ, och många miljömål bedöms inte kunna nås i utsatt tid.

Några områden anges som särskilt angelägna att prioritera i politiken och miljöarbetet. Två av dessa är klimat och biologisk mångfald, vilka tydligt kopplar till varandra. Ett ambitiöst arbete med positiv utveckling på dessa områden är en förutsättning för att flera av miljömålen över huvud taget ska kunna nås.

Effekterna av ett förändrat klimat blir med åren allt tydligare och förändringen kommer att påverka Sveriges naturmiljöer och kulturmiljöer alltmer. Några arter missgynnas starkt av förändringarna medan andra gynnas och med förändrade populationer, artsammansättning och samspel mellan arter förändras hela ekosystem.

⁴ Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023. Skogsstyrelsen. Rapport 2022/12

⁵ Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023. Naturvårdsverket. Rapport 7088, januari 2023

2.2.5 Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer⁶

I rapporten beskrivs att av det metylkvicksilver som transporteras från landmiljön till sjöar och vattendrag kommer ungefär 60 procent från skogsmark. Föryngringsavverkning av skog med den intensitet som sker idag har beräknats öka transporten av metylkvicksilver från skogsmark till sjöar och vattendrag med 6–30 procent, jämfört med om ingen avverkning hade gjorts. Detta beror dels på att avverkning leder till ökad uttransport av organiskt material och att metylkvicksilver och kvicksilver följer med detta, dels att ökad bildning av metylkvicksilver sker på hyggen, där det blir blötare och nya syrefria miljöer bildas. Storleken på effekten varierar mellan olika lokaler. Förutom effekten av själva avverkningen påverkar körskador, markberedning, dikesrensning och stubbskörd hur mycket metylkvicksilver som bildas och transporteras till sjöar och vattendrag.

2.3 Sammanfattande bedömning

EU-kommissionen har drivit igenom den gröna given och klimatpaketet Fit for 55 som inneburit en rad nya eller reviderade regelverk. Ett flertal av initiativen – däribland avskogningsförordningen, revisionen av direktivet om förnybar energi och förslaget till förordning om restaurering av natur – berör skog och då nästan uteslutande utifrån ett klimat- och bevarandeperspektiv.

Vid en jämförelse mellan den tidigare Polytaxinventeringen och den nuvarande hänsynsuppföljningen går det inte att säga om det funnits några faktiska trender gällande andel lämnad hänsynsareal, eftersom metoderna har ändrats över tid. Skattningen av andel lämnad hänsynsareal har under åren 2000 till 2014 legat mellan 7 procent och 11 procent. Enligt den fördjupade utvärderingen av Levande skogar kommer målet inte att uppnås med det skogsbruk som idag pågår. De åtgärder som görs kan inte kompensera för den förstörelse av värdefulla livsmiljöer och utarmning av biologisk mångfald som pågår.

För avverkningssäsongerna 2016/17 – 2018/19 saknar 31 procent av strandlinjens sträcka inom avverkningstrakter helt kantzon. Föryngringsavverkning av skog med den intensitet som sker idag har beräknats öka transporten av metylkvicksilver från skogsmark till sjöar och vattendrag med 6–30 procent, jämfört med om ingen avverkning hade gjorts.

Andelen *kända* kulturlämningar som blivit påverkade vid föryngringsavverkning har minskat sedan år 2012, enligt Skogsstyrelsens inventering. På nationell nivå är andelen skadade och grovt skadade kulturlämningar nu på den lägsta nivån sedan inventeringen började, men andelen skadade lämningar är, trots den senaste tidens minskning, fortfarande stor. Markberedning fortsätter vara den vanligaste orsaken till skada eller grov skada i tre av fyra landsdelar.

Konsekvensen av att forn- och kulturlämningar skadas är att kulturarv förloras då de inte kan återställas. Uppföljningen visar att de lämningar som skadats för alltid

⁶ Drott A., Lomander A. 2020. Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer. Skogsstyrelsen. Rapport 2020/1

har förändrats eller i de flesta fall förstörts, vilket tyder på att nuvarande hänsyn vid skogliga åtgärder är otillräcklig.

På 84 procent av den avverkade arealen får skogsbruket upp ny skog på det sätt som lagen kräver. Andelen föryngringsareal som uppskattas uppnå kraven i skogsvårdslagen vad gäller antal huvudplantor och max andel luckor, har haft en positiv utveckling sedan millennieskiftet, men inventeringen 2020/2021 visar på en minskning med två procentenheter, vilket är den lägsta nivån på åtta år.

Skogen påverkas av ett flertal olika skador. Det som varit mest aktuellt de senaste åren är angrepp av granbarkborre som vållar stora problem för svenskt skogsbruk. Därtill föreligger det i norra Sverige problem med multiskador i ungskog.

Sammanfattningsvis finns behov av att rikta tillsynsinsatser mot flera av ovanstående områden. Vi ser en trend med minskande skador på kulturmiljöer, även om skadeandelen fortsatt ligger på drygt tio procent för kända lämningar. Återväxternas kvalitet har försämrats under de senaste åren men trenden sedan millennieskiftet är fortsatt positiv. När det gäller skogsskador är behovet av tillsyn svårt att förutsäga. Vi behöver på olika sätt prioritera arbete kring skador av granbarkborre och multiskadade ungskogar, men samtidigt är det svårt att säga hur vi kommer att påverkas av exempelvis stormar och snöbrott under de kommande åren. En utökad beredskap för att arbeta med dessa frågor behövs. Mycket pekar på att vi behöver arbeta mer med hänsyn till naturmiljön och då är tillsyn en del av det arbetet. Det gäller både bevarande av höga naturvärden som beskrivs i utvärderingen av Levande skogar och hänsyn till mark och vatten för att exempelvis undvika att transporten av metylkvicksilver ökar. Till dessa bedömningar tillkommer också att EU visar allt större intresse för skogsfrågorna vilket troligen kommer att påverka både vårt skogsbruk och Skogsstyrelsens tillsyn i högre grad i framtiden.

3 Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

3.1.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

I Skogsstyrelsens uppdrag ingår att utöva tillsyn över skogsvårdslagen och en stor del av den objekt tillsyn som bedrivs utgår från de anmälningar eller ansökningar om avverkning som kommer in till Skogsstyrelsen. Det är ett stort antal ärenden, över 60 000 per år. När en anmälan om avverkning kommer in till myndigheten sker först en digital kontroll av att anmälan är komplett enligt de formella krav som finns. Därefter sker en digital analys och utifrån analysens resultat går en delmängd av anmälningsärendena vidare till manuell handläggning. Både det digitala urvalet och den prioritering som sedan sker manuellt utgår från formella krav på handläggningen samt vad som prioriterats i tillsynsplanen. De ärenden som prioriterats för manuell handläggning handläggs utifrån ett beskrivet arbetssätt för en allsidig utredning av ett ärende. När det gäller ansökningar handläggs samtliga ärenden manuellt och avslutas med ett beslut.

När brister uppmärksammas i förhållande till de krav lagen ställer på föryngringsåtgärder, ställs krav på åtgärder genom föreläggande efter att avverkning skett. Motsvarande gäller hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen, men då oftast beslut i form av förelägganden eller förbud redan innan åtgärden utförs. Även förelägganden om återställningsåtgärder efter skada kan förekomma.

Vilka områden som har avverkats kontrolleras löpande med hjälp av satellitbildsanalys. I de fall Skogsstyrelsen upptäcker att avverkning utförts utan att anmälan om avverkning lämnats in till Skogsstyrelsen lämnas ärendet till åklagar- eller polismyndigheten.

Samtliga beslut om förbud eller föreläggande om hänsyn följs upp och i vissa fall kan återställandeåtgärder krävas.

Uppföljning av vilka föryngringsåtgärder som vidtagits utgår ifrån hur arbetet prioriterats i tillsynsplanen och på distrikt. Vid behov fattas beslut i form av förelägganden som därefter följs upp antingen genom att handlingar begärs in eller genom fältbesök. Efter att ett föreläggande har följts upp bedömer Skogsstyrelsen om ytterligare åtgärder behöver vidtas i ärendet.

3.1.2 Tillsyn enligt växtskyddslagen

I dagsläget pågår ett arbete med att ersätta 6 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen med nya föreskrifter som meddelas med stöd av de nya bemyndigandena i växtskyddslagen (2022:725) samt växtskyddsförordningen (2022:795). De nya föreskrifterna beräknas träda i kraft under 2024.

Skogsstyrelsen har möjlighet att kräva att åtgärder vidtas för att förhindra angrepp av de skadliga insekterna större mörghorn, åttatandad barkborre och sextandad

barkborre. Myndigheten kan informera allmänt om gällande regler och i enskilda fall förelägga med eller utan vite samt anmäla misstanke om brott.

3.1.3 Tillsyn enligt miljöbalken

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över delar av miljöbalken. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska åtgärder och verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd och när det gäller skogsbruksåtgärder ska anmälan lämnas in till Skogsstyrelsen. En anmälan eller ansökan om avverkning enligt skogsvårdslagen innebär samtidigt att en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har gjorts.

För samtliga åtgärder behöver verksamhetsutövaren göra en bedömning om en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och om så är fallet anmäla åtgärden till Skogsstyrelsen. Dessutom har Skogsstyrelsen tagit fram föreskrifter som pekar ut några åtgärder där bedömning inte behöver göras i det enskilda fallet utan som alltid ska anmälas för samråd. Exempel på åtgärder som pekats ut i föreskrifterna är gödsling och dikesrensning.

Anmälan kan ske digitalt eller på blankett och Skogsstyrelsen bedömer för varje individuell anmälan om ett samråd ska inledas eller inte. När samråd inleds tas kontakt med verksamhetsutövaren och en kommunikation förs om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att skada på naturmiljön ska undvikas. Vid behov begärs mer uppgifter in av verksamhetsutövaren och ibland besöks objektet i fält. Samrådet resulterar normalt i ett föreläggande om försiktighetsåtgärder och i vissa fall ett förbud eller en tjänsteanteckning.

Artskydd är ett begrepp för de begränsningar som följer av fridlysningsreglerna enligt 4 till 15 §§ artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen över skogsbruksåtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och länsstyrelserna ansvarar för tillsynen enligt artskyddsförordningen. Därigenom delas ansvaret för tillsynen av artskyddet i skogen mellan de två myndigheterna.

Där uppgifter om fridlysta arter finns behöver det i Skogsstyrelsens handläggning alltid göras en bedömning av om åtgärden kan utföras utan att den fridlysta arten påverkas på ett förbjudet sätt. I de fall det krävs skyddsåtgärder för att undvika att artskyddsförordningens förbud aktualiseras hanteras artskyddet inom samrådet och Skogsstyrelsen fattar beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

3.1.3.1 Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen av skogsbruksåtgärder då åtgärderna kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Om en åtgärd ska vidtas som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden krävs ett tillstånd av länsstyrelsen.

När en anmälan om en skogsbruksåtgärd som planeras att utföras i eller i närheten av ett Natura 2000-område kommer in till Skogsstyrelsen, skickas ett automatiskt informationsutskick till markägaren om reglerna kring Natura 2000.

Skogsstyrelsen kan i vissa fall förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd hos länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen ska även utöva tillsyn över länsstyrelsens beslut om tillstånd för skogsbruksåtgärder som kan påverka Natura 2000-områden.

3.1.3.2 Tillsyn av biotopskyddsområden

Inom ett biotopskyddsområde får inte en verksamhet bedrivas eller en åtgärd vidtas som kan skada naturmiljön och Skogsstyrelsen utövar tillsyn över detta.

Tillsyn sker genom att ett urval av biotopskyddsområdena kontrolleras utifrån prioritering i tillsynsplanen. Det kan ske genom bildanalys eller via besök i fält. Tillsyn kan även vid behov initieras av Skogsstyrelsen genom satellitbildstolkning eller från andra uppgifter. Om misstanke om överträdelser av områdesskyddsbestämmelserna uppstår anmäls dessa till polismyndigheten.

3.2 Tidigare års tillsyn

Förbud eller förelägganden i ärenden om miljöhänsyn förekom knappt före 2010, men har därefter successivt ökat. År 2021 hade antalet förelägganden och förbud om miljöhänsyn ökat till 708 beslut enligt skogsvårdslagen och 168 beslut enligt miljöbalken. Under 2022 skedde ett trendbrott då vi utifrån rättsutvecklingen inom artskydd kraftigt ökade antalet beslut enligt miljöbalken. Under 2022 sjönk antalet hänsynsbeslut med stöd av skogsvårdslagen till 245 och antalet beslut enligt miljöbalken 12 kap. 6§ ökade till 569. Det skrevs även 22 beslut om hänsyn till rennäringens intressen år 2022.

3.2.1 Skogsvårdslagen

Tillsyn enligt skogsvårdslagen kan delas in i två delar, tillsyn före respektive tillsyn efter åtgärd. Före åtgärd prioriteras tillsyn av de ärenden där den planerade åtgärden kan innebära risk för bristande miljöhänsyn eller dåliga återväxtresultat. Efter åtgärd gäller tillsynen främst kontroll av utförd åtgärd.

Sedan 2010 har antalet förelägganden om återväxtåtgärder varierat kraftigt mellan olika år och under 2022 skrevs 22 stycken. Tillsynsinsatserna avseende återväxtåtgärder har en nordlig tyngdpunkt i landet.

Under de senaste åren har granbarkborreproblemen varit stora i delar av landet. Man kan delvis se samma direkta samband med storm som man gjort vid tidigare större granbarkborreangrepp, men de stora angreppen har även andra orsaker, exempelvis torkstress. Kommunikation inför beslut om föreläggande om åtgärder mot skadliga insekter har förekommit i viss omfattning och dessa bedöms ofta ha haft sådan effekt att det inte bedömts nödvändigt att gå vidare med föreläggande om åtgärder i det enskilda fallet.

3.2.2 Samråd 12:6 miljöbalken

Under 2019 kom 5 892 samrådsanmälningar in där anmälaren preciserat att åtgärden anmäldes för samråd (i det är ej de anmälningar som inkom som en anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen inräknade) för att under 2022 minska till 2 334.

Skogsstyrelsen bedömer behovet av att ta upp en åtgärd för samråd utifrån en riskbedömning. Bedömningen baseras på risken för skada på naturmiljön utifrån åtgärdens karaktär och planerade försiktighetsåtgärder. Tidigare avslutades ett

samråd med ett så kallat samrådsprotokoll men under 2021 infördes ett arbetsätt där samråd företrädevis avslutas med ett föreläggande om försiktighetsåtgärder eller ett förbud. Under 2021 fattades 157 förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Under 2022 skedde ett trendbrott på grund av rättsutvecklingen, se avsnitt 3.2.1 och 3.2.3, och 569 förelägganden och förbud fattades enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

3.2.3 Artskydd

Den pågående rättsutvecklingen har gjort att Skogsstyrelsen i snabb takt behövt ändra sin handläggning av artskyddsärenden. Rättsutvecklingen har visat på ett strikt individskydd för de fridlysta arter som pekats ut med N och n i artskyddsförordningens bilaga 1. Från oktober 2022 finns nya §4 artskyddsförordningen där fåglar hanteras. Alla vilda fåglar är skyddade och vad gäller skogsbruk är det skyddet begränsat till åtgärder som riskerar att påverka fågelpopulationerna så de ej kan ha en tillfredsställande nivå.

Övergången till att för fridlysta arter tillämpa enbart miljöbalken innebär att ett betydligt större ansvar än tidigare läggs på markägaren/verksamhetsutövaren. Det större ansvaret beror på miljöbalkens allmänna hänsynsregler som bland annat innehåller ett kunskapskrav. Handläggningen av dessa ärenden har blivit omfattande under de senaste åren och bara under det senaste året har förändringen blivit markant. I dagsläget tar dessa ärenden lång tid att handlägga och antalet beslut har ökat från 150 beslut år 2018 till 489 beslut år 2021. Därtill tar hantering av inkomna synpunkter från enskilda personer eller från ideella föreningar samt yttranden i domstolsprocesser mycket tid i anspråk, framför allt i vissa delar av landet.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har haft ett regeringsuppdrag om artskydd i skogen som redovisades den 30 september 2023. I uppdraget ingick att ta fram strategier och arbetsätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen. I uppdraget ingick också att revidera och besluta om myndigheternas befintliga gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. De gemensamma riktlinjerna innehåller de nationellt fridlysta arter (som i tidigare riktlinjer inte funnits med). Dessutom ingår en principiell förändring i ärendehandläggningen, vilken innebär att i de fall en verksamhetsutövare redan i sin anmälan tydligt har visat att de anpassar sin åtgärd för att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter kan handläggaren avstå från att fatta ett formellt beslut. Under hösten 2023 pågår även arbete med att justera analysmodulen och hur den gör urval mot fridlysta arter, samt en förstudie med att utveckla systemtillsynen enligt miljöbalken. Utvecklingen är i syfte att minska arbetsbördan för handläggarna på distrikt, dock kommer artskyddet fortsatt vara en fråga som kräver kompetensutveckling och tid på distrikt under de närmaste åren.

Regeringsuppdraget har även redovisat ett förslag på en förebyggande strategi för att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter. Under 2023–2024 kommer resurser till externa informationsinsatser och kurser inom artskydd att krävas.

3.2.4 Natura 2000

De nordligaste länen dominerar i fråga om antalet Natura 2000-ärenden. Detta har sin förklaring i att de stora vattendragen med biflöden i den nordligaste delen av

landet i stor utsträckning är Natura 2000-områden och att skogsbruksåtgärder i anslutning till eller nära dessa på ett betydande sätt kan påverka miljön.

Under 2021 ändrades Skogsstyrelsens arbetssätt i ärenden som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Samtliga markägare som skickar in en anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen i närheten av ett Natura 2000-område får nu ett informationsbrev där reglerna kring Natura 2000 beskrivs och information om att kontakt kan behöva tas med länsstyrelsen. I vissa fall kan också Skogsstyrelsen förelägga om att tillstånd ska sökas hos länsstyrelsen. Vi har ännu ingen statistik över hur många förelägganden som skrivits.

3.2.5 Tillsyn av biotopskydd

Från och med 2021 har högupplösta flygbilder använts i tillsynen. Lantmäteriet tillhandahåller nya flygbilder med olika tidsintervall i olika delar av landet. Största delen av landet har dock tillgång till nya bilder minst vartannat år. I de områden där det finns nya flygbilder för året kan biotopskyddsområden granskas med syfte att upptäcka om det kan ha skett en skadlig händelse i området. Under 2022 granskades 3 355 biotopskyddsområden. De områden där man misstänker att det kan ha skett en skadlig åtgärd utreds därefter vidare.

Under 2020 till 2022 har 23 anmälningar om misstanke om brott skickats till polismyndigheten.

3.2.6 Avsyringar av beslut

De avsyringar som gjordes under 2022 visar att 91 procent av besluten om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen, beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och beslut enligt 26 kap. 9 § miljöbalken har följts helt.

Tabell 1. Avsyringar av beslut om hänsyn 2022

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
Region Nord	87 %	9 %	4 %
Region Mitt	94 %	0 %	6 %
Region Syd	95 %	3 %	2 %
Skogsstyrelsen	91 %	5 %	4 %

De avsyringar som gjordes under 2022 visar även att beslut som gäller anläggning av ny skog följs i mindre utsträckning än beslut om hänsyn, särskilt i norra Sverige. Andelen beslut om anläggning av ny skog som helt har följts uppgår i hela landet till 46 procent. Det är dock viktigt att betona att ett föreläggande om återväxtåtgärder kan vara uppfyllt trots att föreläggandet inte helt har följts. Exempelvis kan plantering ha utförts utan föregående markberedning, och ändå lett till en godtagbar förnygring, trots att det i föreläggandet angetts att markberedning ska utföras.

Tabell 2. Avsyrningar av beslut om ny skog 2022. För region Mitt och Syd rör det sig om ett fåtal ärenden.

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
Region Nord	40 %	31 %	29 %
Region Mitt	100 %	0 %	0 %
Region Syd	100 %	0 %	0 %
Skogsstyrelsen	46 %	28 %	26 %

Under 2022 följdes även ett antal beslut om avverkning i fjällnära skog upp. Vid avsyning av dessa beslut kontrollerades dels hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, dels vidtagna återväxtåtgärder. Enligt statistiken har sju procent av besluten inte följts och minst 51 procent av besluten följts helt. För de resterande 42 procenten finns en osäkerhet i om de följts helt eller delvis på grund av en osäkerhet i de registrerade uppgifterna. Det behöver informeras mer om hur registreringen ska göras för att vi ska få mer kvalitativa mått på denna uppföljning.

Förutom, beslut om hänsyn och beslut om återväxtåtgärder avsynas även andra ärendetyper, exempelvis beslut om avverkning i ädellövskog. Dessa avsyrningar är ganska få och underlaget är för litet för att möjliggöra generella slutsatser.

3.2.7 Måluppfyllelse 2022 års tillsynsplan

I 2022 års tillsynsplan prioriterade Skogsstyrelsen områden inom objektstillsynen i skogsvårdslagen och miljöbalken genom en styrning av urvalet för manuell handläggning och genom att ett antal aktiviteter pekades ut speciellt.

Utifrån behovsutredningen riktades urvalet för manuell handläggning under 2022 mot hänsynskrävande biotoper, skyddszoner mot vatten, kulturlämningar, arter och rennäring.

Prioriterade områden inom objektstillsynen som preciserats med miniminivåer under 2022 var

- beslut om hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken
- beslut om hänsyn till rennäringens intressen
- kampanj kring åtgärder mot skadliga insekter
- tillsyn av biotopskyddsområden
- avsyrningar av beslut (uppdelade i tre miniminivåer)

Samtliga miniminivåer uppfylldes under 2022 på nationell nivå. Nästan samtliga distrikt nådde under året upp till de utpekade miniminivåerna. Endast fyra distrikt nådde inte upp till de utpekade miniminivåerna för antalet beslut om hänsyn. Samtidigt fattade några distrikt betydligt fler beslut än vad miniminivåerna pekade

på och spridningen mellan distrikt är därför fortsatt stor. Spridningen kan bero på skillnader i behov av tillsyn men också på skillnader i våra arbetssätt.

3.3 Regionernas och skogsavdelningens bedömning av behov av tillsyn

Genom en enkätundersökning har Skogsstyrelsens regioner och skogsavdelning (skogsenheten och tillsynsenheten) haft möjlighet att bidra med sin bedömning av tillsynsbehovet till behovsutredningen. Regionernas och skogsavdelningens bedömning är att behovet av tillsyn är stort över hela landet när det gäller *hänsyn till arter*. Detsamma gäller *hänsyn till naturmiljön* samt *mark och vatten*, även om det för dessa områden finns större skillnader över landet.

Stort behov av tillsyn finns enligt bedömningen även när det gäller *hänsyn till kulturmiljön*, men här ser vi större variation i bedömningarna över landet. *Hänsyn till rennäringens intressen* är också ett område där det föreligger ett stort behov av tillsyn inom det område som berörs.

Inom ett par områden sticker bedömningen av behovet ut inom en enskild region. Dit hör *ej uppnådd slutavverkningsålder* där behovet bedöms särskilt stort i region Nord. Därtill bedöms behovet av tillsyn över *ej godkända föryngringar* vara stort i region Mitt.

Tabell 3. Regionernas bedömning av behovet av tillsyn inom olika områden. Mörkare färg indikerar större behov. Skogsavdelningens bedömning ingår i den samlade bedömningen för hela landet.

Behov av tillsyn utifrån risk för:	Bedömning (Region Nord)	Bedömning (Region Mitt)	Bedömning (Region Syd)	Samlad bedömning (hela landet)
Bristande hänsyn till arter				
Bristande hänsyn till naturmiljön				
Bristande hänsyn till kulturmiljön				
Bristande hänsyn till rennäringens intressen				
Bristande hänsyn till sociala värden				
Bristande hänsyn till mark och vatten				
Ej godkända föryngringar				
Ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder				
Överträdelse ransoneringsreglerna				
Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter				
Överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador				
Lagöverträdelse i bildade biotopskydd				

3.4 Samlad bedömning av behov av objektstillsyn 2024–2026

Bedömningen av tillsynsbehovet bygger på graden av regelefterlevnad samt de risker som bristande regelefterlevnad innebär. Stora brister i regelefterlevnaden innebär ett stort behov av tillsynsinsatser. Större behov av tillsynsinsatser föreligger också om riskerna vid brister i lagefterlevnaden är stora för miljön eller produktionen. För att få en bild av regelefterlevnaden och de risker en bristande regelefterlevnad innebär används ett underlag bestående av rapporter och övriga underlag samt Skogsstyrelsens inventeringar som beskrivs under rubrik *Underlag för bedömning av tillsynsbehovet*. Dessutom används den bedömning som beskrivs under rubriken *Regionernas och skogsavdelningens bedömning av behov av tillsyn*.

När sedan tillsynsplanen för Skogsstyrelsens tillsyn arbetas fram behöver, förutom underlaget i behovsutredningen, även den styrning av Skogsstyrelsens tillsyn så som exempelvis skogspolitiska mål och miljömål tas i beaktande.

Tabell 4. Tabellen visar den samlade bedömningen utifrån Rapporter och övriga underlag samt regionernas och skogsavdelningens bedömning av behovet av tillsyn. Mörkare färg indikerar större behov.

Behov av tillsyn utifrån risk för:	Bedömning (Region Nord)	Bedömning (Region Mitt)	Bedömning (Region Syd)	Samlad bedömning (hela landet)
Bristande hänsyn till arter				
Bristande hänsyn till naturmiljön				
Bristande hänsyn till kulturmiljön				
Bristande hänsyn till rennäringens intressen				
Bristande hänsyn till sociala värden				
Bristande hänsyn till mark och vatten				
Ej godkända föryngringar				
Ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder				
Överträdelse ransoneringsreglerna				
Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter				
Överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador				
Lagöverträdelse i bildade biotopskydd				

I tabellen ovan har regionernas och skogsavdelningens bedömning justerats utifrån den information som finns tillgänglig i de inventeringar Skogsstyrelsen genomför samt bedömningar i Skogsstyrelsens rapporter.

- **Hänsyn till kulturmiljöer:** Region Syd har i sin bedömning bedömt att behovet av tillsyn över hänsyn till kulturmiljöer är något större än det bedömda behovet i region Mitt och Nord. I hänsynsuppföljningen av kulturmiljöer ser vi däremot ingen sådan trend och vi sänker därför bedömningen av behovet av tillsyn i region Syd till samma nivå som i region Nord.

- **Hänsyn till naturmiljön:** Förutom regionens bedömning av tillsynsbehovet är inventeringen *Hänsynsuppföljning miljöhänsyn* och ett par olika rapporter underlag till den samlade bedömningen av tillsynsbehovet. Dessa underlag ger ingen annan bild av tillsynsbehovet än regionernas och skogsavdelningens bedömning och denna bedömning har därför inte justerats.
- **Hänsyn till arter:** Regionerna och skogsavdelningen gör bedömningen att behovet av tillsyn är stort. Det underlag som finns i form av inventeringar och rapporter om hänsyn till naturmiljön ger också en bild av behovet av tillsyn av hänsyn till arter och utifrån det finns ingen anledning att justera regionernas och avdelningens bedömning av tillsynsbehovet.
- **Hänsyn till mark och vatten:** En rapport om kvicksilvertransport bidrar förutom regionernas och skogsavdelningens bedömning till en samlad bedömning av tillsynsbehovet. Dessutom pekar vattenmyndigheternas åtgärdsprogram på vikten av tillsyn mot vattenförekomster som har risk att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder. Utifrån rapporten finns därmed ingen anledning att justera den bedömning som regionerna och skogsavdelningen gjort.
- **Ej godkända föryngringar:** Återväxtuppföljningen ger en bra bild av återväxternas kvalitet och resultatet stämmer väl med regionernas och skogsavdelningens bedömning.
- **Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter och överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador:** Rapporten om skogsskador bidrar till bedömningen av tillsynsbehovet när det gäller skogsskador, men ger ingen anledning att justera regionernas och skogsavdelningens bedömning av behovet.
- **Bristande hänsyn till rennäringens intressen, bristande hänsyn till sociala värden, ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder, överträdelse av ransoneringsreglerna och lagöverträdelse i bildade biotopskydd:** För dessa områden finns inga ytterligare underlag som kan användas för att bidra till en samlad bedömning av tillsynsbehovet och regionernas och skogsavdelningens bedömning ligger därför fast.

Det finns behov av tillsyn inom flertalet områden, men vi kan se att det största behovet enligt den samlade bedömningen finns inom bristande hänsyn till arter, bristande hänsyn till naturmiljön och bristande hänsyn till mark och vatten. För att upprätthålla en acceptabel lagefterlevnad är tillsyn ett viktigt område med effekter både på den enskilda åtgärden som på andra liknande åtgärder. Det är därför viktigt att tillsyn genomförs inom ett flertal områden. Däremot behöver inte alla områden inkluderas i Skogsstyrelsens tillsyn under ett och samma år. Olika tillsynsområden kan prioriteras under olika tidsperioder och i olika omfattning beroende på behovet av tillsyn. Exempelvis är det viktigt att Skogsstyrelsen inte enbart arbetar med artskydd utan även ger utrymme för andra prioriterade områden.

3.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026

Resursbehovet för handläggning och objektstillsyn av enskilda ärenden bedöms vara cirka 140 årsverken för 2024. Detta åskådliggörs i tabellen nedan. Tabellen ska ses som en första version av en mer detaljerad bedömning vilken kommer att utvecklas på sikt. Tabellen bygger på ett antal antaganden och bedömningar och det verkliga behovet kan både vara större och mindre än vad siffrorna visar. Behovet kan också förändras under året utifrån rättsutveckling eller andra externa faktorer.

Förutom resurser till handläggning av enskilda ärenden samt objektstillsyn behövs även resurser för övergripande uppgifter, exempelvis kompetensutveckling, samordning och utveckling av verksamheten. Under 2022 nyttjades cirka 40 årsverken till detta och bedöms ligga på ungefär samma nivå 2024. Dessa övergripande uppgifter beskrivs mer under rubrik åtta, *Övriga medskick inför tillsynsplanen*. Den tid som behövs för registrering av inkomna ärenden är inte heller inkluderad i tabellen.

Tabell 5. Bedömning av behovet av antal årsverken.

Tillsynsområde	TILLSYN (årsarbetskrafter)	Handläggning (årsarbetskrafter)
Tillsyn över hänsyn till arter	35	
Tillsyn över hänsyn till naturmiljön, kulturmiljön, sociala värden, mark och vatten, rennäring	52	
Tillsyn över ej godkända föryngringar	20	
Tillsyn över biotopskydd och Natura 2000	2	
Övrig tillsyn (exempelvis hantering av ärenden i domstol och avsyningar av beslut)	5	
Handläggning av anmälningar		9
Handläggning Ansökning i fjällnära		7
Handläggning Ansökan i ädellöv		1
Handläggning samt tillsyn övriga paragrafer i skogsvårdslagen	1	6
Summa	114	23

4 Systemtillsyn enligt miljöbalken

4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

Enligt miljöbalken ska verksamhetsutövaren ha ett fullgott system för egenkontroll. Andra kapitlets allmänna hänsynsregler utgör tillsammans med 26 kap. 19 § miljöbalken grunden för miljöbalkens krav på egenkontroll.

I 26 kap. 19 § miljöbalken anges att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Verksamhetsutövaren ska även lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

I förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll och Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om egenkontroll preciseras kraven ytterligare för tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs yrkesmässigt.

Att det finns bestämmelser om egenkontroll gör att Skogsstyrelsen kan bedriva så kallad systemtillsyn, det vill säga granska om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Sedan 2016 utövar Skogsstyrelsen systemtillsyn enligt miljöbalken. Det innebär att myndigheten kontrollerar att skogliga verksamhetsutövare har tillräckligt bra egenkontroll för att följa gällande lagstiftning, i det här fallet till exempel att alltid anmäla samrådspiktiga åtgärder till Skogsstyrelsen.

Tillsynsområdena för systemtillsynen enligt miljöbalken motsvarar de åtgärder och verksamheter som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön och som därför ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3).

Följande åtgärder och verksamheter är samrådspiktiga.

- Dikesrensning, i vissa fall
- Maskinell skogsgödsling
- Maskinell askåterföring
- Stubbskörd, i vissa fall
- Anläggande av skogsbilväg och traktorväg, i vissa fall

- Anläggande av basvägar, i vissa fall
- Skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för
- flora och fauna
- Åtgärder som inte anges i föreskrifterna eller som i föreskrifterna anges som undantag, men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön

Vid tillsynen granskar Skogsstyrelsen verksamhetsutövarnas rutiner för till exempel anmälan om samråd, planering, uppföljning, ansvarsfördelning och riskbedömning. Tillsynen riktas mot de företag, kommuner, stift och andra skogliga aktörer som omfattas av kravet på att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd.

4.3 Tidigare års tillsyn

Skogsstyrelsen har utövat systemtillsyn enligt miljöbalken sedan 2016. Tillsynen planeras på årlig basis och sker antingen genom fysiska besök eller digitalt.

Under 2016–2018 genomförde Skogsstyrelsen cirka 20 systemtillsynsbesök per år. Sedan 2019 bedriver myndigheten även uppföljande systemtillsyn där tillsyn som genomförts för 3–5 år sedan följs upp i syfte att kontrollera hur de berörda verksamhetsutövarnas system för egenkontroll har fungerat sedan dess. Bland annat kontrolleras dokumentation från uppföljningar av utförda samrådspliktiga skogsbruksåtgärder.

Under 2019–2022 har uppföljande tillsyn gjorts hos drygt 50 verksamhetsutövare, oftast digitalt. Därtill har kontroller genomförts hos drygt 20 verksamhetsutövare där det inte hade gjorts någon tillsyn tidigare. Rutiner och riskbedömningar för skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna, anläggande av skogsbilväg och traktorväg, anläggande av basvägar och dikesrensning är områden som generellt har prioriterats vid tillsynen. 2020 lades även särskilt fokus på verksamhetsutövare som utför askåterföring eller skogsgödsling. I några fall har dessutom återkontroller gjorts hos verksamhetsutövare som inte har kunnat redovisa efterfrågad dokumentation vid uppföljande tillsyn.

Under 2023 planerar Skogsstyrelsen att tillsyna 10 verksamhetsutövare. Anledningen till att antalet kontroller är relativt lågt är att myndigheten prioriterar att utveckla arbetssätten inom systemtillsyn. I ett första steg genomförs under 2023 en förstudie om utveckling av Skogsstyrelsens systemtillsyn enligt miljöbalken. Förstudien syftar till att undersöka och föreslå hur systemtillsynen kan utvecklas. Projektets leveranser innefattar bland annat att ta fram förslag på utveckling av den kontroll som utförs hos verksamhetsutövare, samt hur kopplingen mellan objekts- och systemtillsyn inom Skogsstyrelsen kan förstärkas.

4.4 Behov av tillsyn 2024–2026

Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla arbetet med systemtillsyn, bland annat för att i högre grad fånga upp miljöbalkens kunskapskrav på verksamhetsutövare i samband med åtgärder som påverkar fridlysta arter. Ett sådant arbete pågår nu

inom myndigheten i form av ovan nämnda förstudie. Beroende på resultatet av förstudien och eventuella följande projekt kan Skogsstyrelsens arbete med systemtillsyn de närmaste åren komma att börja utföras på delvis nya sätt, och även i ökad omfattning jämfört med tidigare.

I nuläget är det svårt att säga vad det pågående utvecklingsarbetet kommer att resultera i, men en preliminär bedömning är att omfattningen på systemtillsynen kan komma att öka medan omfattningen på objektstillsynen enligt miljöbalken kan komma att minska, för att skapa utrymme för systemtillsynen att öka. Dels kan antalet kontroller och vad de innefattar komma att öka och utvidgas, dels medför förändringarna åtminstone tillfälligt ett större behov av kompetensutveckling, framtagande av nya stöd samt såväl interna som externa informationsinsatser. I en första fas kan fokus fortsatt behöva ligga på intern utveckling och implementering av arbetssätt. På längre sikt bör målet dock vara att systemtillsyn hos skogliga aktörer ska kunna genomföras i större omfattning än tidigare.

När Skogsstyrelsen inledde arbetet med systemtillsyn 2016 saknade många verksamhetsutövare ett fungerande system för egenkontroll enligt miljöbalken. Den tillsyn som genomförts sedan dess har medfört att ett stort antal verksamhetsutövare nu har utformat sådana system. Erfarenheter från den uppföljande tillsyn som har genomförts 2019–2023 visar att de flesta verksamhetsutövare som tillsynats tidigare nu har ett system för egenkontroll på plats. Det finns dock stora variationer i hur ändamålsenliga dessa system är, och i vilken grad de är tillräckliga för att leva upp till miljöbalkens krav. Bland annat förekommer det att verksamhetsutövarnas rutiner och riskbedömningar inte uppdateras regelbundet, inte följs fullt ut inom organisationen eller är alltför övergripande eller otydliga. Samtidigt visar den uppföljande tillsynen att det är många verksamhetsutövare som har förbättrat, eller håller på att förbättra, sina system för egenkontroll. På grund av den snabba rättsutveckling som skett kopplat till tillämpningen av miljöbalken i skogliga ärenden de senaste åren är det viktigt att Skogsstyrelsen fortsätter att utöva tillsyn riktad mot dessa aktörer och därigenom fångar upp de eventuella nya behov, frågeställningar och förutsättningar som uppstått sedan den senaste tillsynen.

Arbetet med egenkontroll ska vara ständigt pågående hos verksamhetsutövarna vilket innebär att system och rutiner behöver ses över regelbundet och revideras vid behov. Skogsstyrelsen bedömer att myndighetens uppföljande systemtillsyn behöver fortsätta för att kvaliteten på verksamhetsutövarnas egenkontroll ska upprätthållas och förbättras. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt. Tillsyn behöver också genomföras hos nya aktörer och aktörer som av andra anledningar inte fått tillsyn tidigare, med utgångspunkt i ett riskbaserat urval. För att tillsyn ska kunna genomföras med det önskade intervallet krävs att cirka 30 tillsynsbesök görs per år under kommande år.

4.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026

Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken tar ca 210 dagar i anspråk per år. Genomförandet av 30 tillsynsbesök kräver cirka 150 dagar. Därutöver behövs cirka 60 dagar för till exempel planering och uppföljning, kommunikation, kompetensutveckling och utveckling av arbetssätt. Det innebär att arbetet med

systemtillsyn enligt miljöbalken tar drygt 1 årsarbetskraft i anspråk. Beroende på vad det pågående utvecklingsarbetet och andra pågående förändringar inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet i övrigt leder till kan behovet de närmaste åren dock komma att bli betydligt större.

5 Lagen om virkesmätning

5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

I förordningen (2014:1006) om virkesmätning anges att Skogsstyrelsen ska utöva tillsyn över de föreskrifter som har meddelats. Av Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2014:11) om virkesmätning framgår vilka skyldigheter den som utför virkesmätning har och därmed också vad myndigheten kan utöva tillsyn över.

Vid tillsyn enligt lagen om virkesmätning arbetar Skogsstyrelsen både med objekt-tillsyn och system-tillsyn.

5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

I Skogsstyrelsens föreskrifter om virkesmätning tydliggörs de skyldigheter som gäller för den som utför virkesmätning. Tillsynsområdena nedan är indelade efter de skyldigheter den som mäter virke har.

Tillsynsområdena är följande.

- Identifiering av virkespartier, 4 §
- Skador vid mätningen, 5 §
- Anmälningsskyldighet och uppgifter om den bedrivna verksamheten, 7 §
- Egenskapsklasser och mått på kvantitet, 6 och 8 §§
- Mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet, kompetens, mätförhållanden, 10 §
- Avrundning, 11 §
- Registrering och förvaring av uppgifter från mätningen, 9 och 12–13 §§
- Noggrannhet och systematiska fel, 14–15 §§
- Egenkontroll av mätutrustning, 16 §
- Egenkontroll av noggrannhet, 17 §
- Mätbesked, 18–19 §§

Skogsstyrelsen gör bedömningen att objekt-tillsyn ska kompletteras med tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Med tillsyn av egenkontrollen hamnar fokus på helheten och inte bara på enskilda avvikelser. Systemfel kan på så sätt lättare identifieras och korrigeras av verksamhetsutövarna. Tillsyn av egenkontroll kan också leda till mer systematiskt arbete hos verksamhetsutövaren, vilket bör leda till bättre lagefterlevnad.

5.2.1 Mätplatser, företag och omfattning på verksamhet som ska följa lagen

I Sverige finns det minst 900 mottagningsplatser för virke där någon form av mätning sker. Av de platserna är ungefär 450 fjärrvärmenät och 250 terminaler där det kan mätas skogsbränsle. Det finns också cirka 160 sågverk och cirka 40 massabruk.

Den avverkade volymen timmer och massaved i Sverige uppgår till cirka 70 miljoner kubikmeter fast mått virke under bark per år.

Den som mäter virke ska anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år. Under 2022 har 97 företag hittills lämnat uppgifter om sin verksamhet till Skogsstyrelsen. Den totala volymen virke i anmälningarna är i samma storleksordning som den totala avverkade volymen i Sverige. Troligen finns det ändå ett flertal företag som mäter mindre mängder virke som inte har anmält sin verksamhet till Skogsstyrelsen.

Nästan allt timmer och all massaved mäts av virkesmätningföreningen Biometria, som har verksamhet på ungefär 400 mätplatser och har cirka 700 anställda. Under de senaste åren har det utvecklats metoder för att travmäta rundvirke på lastbil med hjälp av bilder och AI (artificiell intelligens). Fjärrmätning av massaved har införts på många mätplatser. Fjärrmätningen kommer att öka i omfattning eftersom installationer av kameror planeras på fler mätplatser. Personalen som utför mätningen sitter idag på tre bildmätningssentraler i Östersund, Sundsvall och Värö.

Mätning av virke med skördare har ökat under senare år. Volymen virke som mäts med skördare för att ersätta markägaren är idag ungefär en miljon kubikmeter virke per år. Mätningen görs främst på grandominerade bestånd inom Södras verksamhetsområde. Mätningen utförs som partsmätning där Biometria har en roll som skördarrevisorer och utbildare av skördarförare.

Verksamheten inom primärt skogsbränsle skiljer sig både fysiskt och ekonomiskt från mätningen av timmer och massaved, eftersom skogsbränslet går till företag i en annan bransch. Biometria har uppgett att de endast mäter en liten del av den totala kvantiteten primärt skogsbränsle i Sverige. Det finns ungefär 70 företag som producerar skogsbränsle och är med i branschföreningen Svenska Trädbränsleföreningen och ungefär 140 förbrukande företag som är med i branschorganisationen Energiföretagen. Totalt blir det drygt 200 företag och ytterligare ett okänt antal småföretag som handlar med skogsbränsle. Sortimentet skogsbränsle har sämre förutsättningar att bekosta mätningen, eftersom lönsamheten ofta är lägre för dem som köper bränslet från den privata markägaren. Mycket av bränslet mäts in av lastbilschaufförer som transporterar bränslet direkt från skogen till förbrukaren.

5.3 Tidigare års tillsyn

Under åren 2016–2022 har 105 tillsynsbesök gjorts på mätplatser där det mäts sågtimmer, massaved och skogsbränsle. Besöken har främst varit inriktade på revision av bestämmelserna i 10 § om mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet, kompetens och bestämmelserna i 16 och 17 §§ om egenkontroll för mätutrustning

och noggrannhet. Erfarenheterna från tillsynsbesöken visar att det krävs någon form av förbättringsåtgärd för nästan alla mätplatser som Skogsstyrelsen har besökt. Det finns därför behov av att fortsätta prioritera tillsynen av mätmetoder för primärt skogsbränsle. Under 2022 planeras 20 tillsynsbesök.

5.4 Behov av tillsyn 2024–2026

Som tillsynsmyndighet för lagen om virkesmätning behöver Skogsstyrelsen ha grundkompetens inom området, kapacitet att utföra tillsyn, samt representera myndigheten externt.

Med den lagstiftning som började gälla 2015 har Skogsstyrelsen infört ett nytt arbetssätt med både objektillsyn för mätplatser och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Det innebär en mer aktiv tillsyn. Tillsynsbesöken genomförs av två personer, antingen fysiskt eller digitalt, men besöken utgör ändå en liten del av tidsåtgången jämfört med för- och efterarbetet. Erfarenhetstal visar att ett tillsynsbesök tar cirka sju dagsverken i anspråk.

Det finns behov av att fortsätta utveckla arbetssättet så att fler typer av verksamhetsutövare, virkessortiment och bestämmelser omfattas av tillsynen framöver.

Behovet av tillsynsbesök bedöms vara minst 60 besök per år för att Skogsstyrelsen inom rimlig tid ska ha utfört tillsyn på de mätplatser som myndigheten känner till, se tabellen nedan.

Tabell 6. Behov av tillsynsbesök uppdelat efter olika typer av mätplatser

	Totalt antal platser	Tillsynsbesök per år	Antal år för att besöka alla platser
Fjärrvärmenät med biobränsle	450	30	15
Terminaler och massabruk	250 + 40	20	15
Sågverk	160	10	16
Summa	900	60	15

Under 2024 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Det utvecklas ny teknik och nya mätmetoder för travmätning som bör omfattas av tillsynen under 2024.

Under kommande år bör tillsyn av mätmetoder som används vid mätning av timmer, massaved och primärt skogsbränsle prioriteras. Även tillsyn av andra skyldigheter kan komma att genomföras.

Mätningen av primärt skogsbränsle och lövtimmer har inte varit reglerad innan den nu gällande lagen om virkesmätning trädde i kraft 2015. Mätmetoder, virkessortiment och verksamhetsutövare som inte kontrollerats tidigare utgör sannolikt en högre risk för att lagstiftningens krav inte följs. Mätmetoder som används för att mäta primärt skogsbränsle och lövtimmer, samt även utförandet av

mätningen bör därför prioriteras i tillsynen under de närmaste tre åren. Prioriteringen utesluter inte att annan mätning och andra skyldigheter också granskas.

Verksamhetsutövare som har en omfattande verksamhet bör prioriteras i tillsynen, eftersom de har en stor påverkan på den totala virkesmätningen i Sverige. Verksamhetsutövare som tidigare inte omfattats av bestämmelser om virkesmätning bör också prioriteras i tillsynen, eftersom deras kunskaper om lagstiftningen troligtvis är lägre. Prioriteringen utesluter inte att även andra verksamhetsutövare kan komma att granskas.

Tabell 7. Förslag till prioritering av tillsynsområden 2024–2026

	2024	2025	2026
Mätmetoder för primärt skogsbränsle	x	x	x
Mätmetoder timmer och massaved		x	x
Övriga stickprovskontroller och ny teknik	x	x	x

5.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026

Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning beräknas ta cirka 500 dagar i anspråk per år. Att genomföra 60 tillsynsbesök per år med en genomsnittlig tidsåtgång på 7 dagar per tillsynsbesök blir 420 dagsverken per år under 2023–2025. Det behövs 100 dagar för övergripande arbete med bland annat registrering av anmälningar, kommunikation, upprätthållande av kompetens, och samverkan med Biometria. Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning tar således cirka 1,9 årsarbetskrafter i anspråk.

6 Timmerförordningen

6.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Av artikel 10 i timmerförordningen framgår att de behöriga myndigheterna ska utföra kontroller för att fastställa om verksamhetsutövarna uppfyller kraven i artikel 4 och 6. I artikel 4 anges att verksamhetsutövarna ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet och av artikel 6 framgår vad systemet för tillbörlig aktsamhet ska omfatta. I Sverige är Skogsstyrelsen behörig myndighet för timmerförordningen. Syftet med förordningen är främst att förhindra import av produkter med träråvara från olaglig avverkning till EU.

Enligt artikel 8 i timmerförordningen ska den behöriga myndigheten även utföra kontroller för att säkerställa att de övervakningsorganisationer som har sitt huvudkontor i landet uppfyller kraven i förordningen. I artikel 5 anges att handlare ska lämna information till den behöriga myndigheten om den så begär.

6.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Kontroller enligt timmerförordningen ska vara riskbaserade. Inför varje nytt kalenderår beslutar Skogsstyrelsen vilka riskkriterier som ska gälla. Olika riskkriterier gäller för importerande företag, virkesköpande företag och handlare.

Kontroller görs hos företag som importerar trä- och pappersprodukter som omfattas av timmerförordningen och hos företag som köper svenskt virke. Skogsstyrelsen kontrollerar att företagen har upprättat ett system för tillbörlig aktsamhet. Skogsstyrelsen kontrollerar även att systemet löpande utvärderas och uppdateras, och att systemet fungerar på ett effektivt sätt för att hålla risken för att olagligt avverkad träråvara finns i produkterna på en försumbar nivå.

Skogsstyrelsen kontrollerar även handlare. Handlare är företag som säljer virke eller trävaror som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land. Enligt bestämmelserna i timmerförordningen ska handlare spara uppgifter i fem år om vem de har köpt produkterna av och vem de har sålt till, förutsatt att de har sålt vidare till andra företag.

6.3 Tidigare års tillsyn

Timmerförordningen är en EU-förordning som började tillämpas i Sverige 2014, när lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror trädde i kraft. Kontrollverksamhet har därför bedrivits i ungefär nio år. Fram till årsskiftet 2022–2023 hade 252 importörer, 19 företag som köper svenskt virke och 31 handlare kontrollerats. Under 2023 kommer 19 importörer och nio handlare att kontrolleras. De importörer som har kontrollerats 2014–2022 har importerat virke och trävaror för stora ekonomiska värden eller importerat varor från länder där olaglig avverkning förekommer i stor utsträckning, så kallade högriskländer. De virkesköpande företag som har valts ut för kontroll är verksamhetsutövare som i Sverige anmäler stora arealer för avverkning eller som har genomfört ett antal oanmälda avverkningar. Många av de handlare som har kontrollerats har handlat med tropiska trädslag. Förelägganden har fram till årsskiftet 2022–2023 skickats till 80 av de kontrollerade företagen och ungefär en tredjedel av dessa har fått

ytterligare ett föreläggande som har varit förenat med vite. Hittills har sju företag förbjudits att importera trä- och pappersprodukter från vissa länder. Under 2015–2022 har också ungefär 363 åtalsanmälningar lämnats till åklagar- eller polismyndigheten för brott mot timmerförordningen. Det handlar främst om avverkningar som överstiger 0,5 hektar och som inte har anmälts till Skogsstyrelsen och avverkningar som har påbörjats innan sexveckorsfristen har löpt ut.

6.4 Behov av tillsyn 2024–2026

Den 29 juni 2023 trädde avskogningsförordningen i kraft och kommer att börja gälla från den 1 januari 2025. Förordningen ersätter timmerförordningen som kommer fasas ut under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2028. Detta innebär att Skogsstyrelsen behöver förbereda övergången till den nya förordningen samt informera verksamhetsutövare. Oavsett om Skogsstyrelsen blir behörig myndighet eller inte så kommer behovet av resurser öka då avskogningsförordningen kommer ställa krav även på inhemsk produktion av trä och träprodukter samt ett ökat informationsutbyte med andra myndigheter och externa parter.

Resultatet från tidigare års kontroller visar på ett fortsatt behov av tillsyn enligt timmerförordningen. Det förekommer påfallande ofta identifierade brister i företagens system för tillbörlig aktsamhet vid de uppföljande kontroller som har genomförts. Hos ett stort antal företagen saknas antingen handlingar eller riskbedömningar, eller en kombination, där både insamlingen av handlingar och riskbedömning har brister. Antalet uppföljande kontroller av företag som tidigare har kontrollerats bör därför öka.

Företagen bör kontrolleras inom tre till fem år efter föregående kontroll för att säkerställa att de fortfarande uppfyller kraven i timmerförordningen.

Kontrollerna av importerande företag som inte tidigare har kontrollerats bör också fortsätta, med fokus på de branscher där risken anses hög för att produkterna kan innehålla träråvara från olaglig avverkning.

Tidigare år har kriterier för urval av tillsynsobjekt till den riskbaserade tillsynsplanen helt baserats på importdata från Tullverket, samt inkommande tips. Efter en ökad insyn i Tullverkets arbete anser vi att det vore värdefullt att även väga in annan relevant information om virkesmarknaden och dess aktörer för att få en mer effektiv tillsyn. Arbetet med att ta fram underlag till den riskbaserade tillsynsplanen blir troligtvis mer tidskrävande, men kommer ge bättre precision i urvalet av tillsynsobjekt.

Provtagning för analys av träarter är en fortsatt viktig del av kontrollverksamheten. Prover bör i första hand tas på produkter med komplexa leveranskedjor och där misstanke kan finnas om att angivna träarter eller ursprung inte stämmer.

Det är också viktigt att fortsätta arbetet med att informera om timmerförordningen och övergången till avskogningsförordningen och vad den nya förordningen innebär för verksamhetsutövarna. Samarbete inom EU bör även fortsätta

prioriteras. Samarbetet mellan behöriga myndigheter för timmerförordningen och avskogningsförordningen inom främst EU och med andra organisationer och myndigheter såväl på nationell som internationell nivå kommer att behöva intensifieras.

Under åren 2024–2026 bör fokus fortsatt ligga på importörer av trä och träprodukter. Kontroller av handlare bör fortsätta i ungefär samma omfattning som tidigare år.

6.5 Uppskattat resursbehov 2024–2026

Framtiden är oviss från och med 2025 då vi i dagsläget inte har någon vetskap om vilken funktion Skogsstyrelsen kommer att ha. Det pågår en statlig offentlig utredning som i ett delbetänkande den 17 november 2023 kommer ge förslag på vilken eller vilka myndigheter som ska utses till behörig myndighet för avskogningsförordningen.

För 2024 bedöms resursbehovet vara fyra årsarbetskrafter. Det ökade resursbehovet beror på flera faktorer, däribland ökad komplexitet i de ärenden som drivs inom kontrollverksamheten, ökad samverkan med externa parter och förberedande arbete för övergången till avskogningsförordningen där Skogsstyrelsen, som expertmyndighet, stöttar den statliga offentliga utredningen om hur svensk rätt ska anpassas till avskogningsförordningen.

7 Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

7.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Bestämmelser om produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial finns i 7 § skogsvårdslagen, 8–10 §§ skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial.

Produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial är EU-harmoniserat genom rådets direktiv (1999/105/EG) om saluföring av skogsodlingsmaterial, vilket avspeglas i ovan nämnda föreskrifter.

Sverige är anslutet till OECD:s schema för harmonisering av handel med skogsodlingsmaterial, och har därmed ett åtagande att följa schemats regler som gäller produktion, handel och spårbarhet av skogsodlingsmaterial.

Enligt såväl EU-direktivet som OECD-schemat ska regelbundna officiella inspektioner genomföras hos aktörer som producerar och saluför skogsodlingsmaterial. Inspektioner ska genomföras i hela produktions- och leveranskedjan från produktion av frö (till exempel i fröplantager) till leverans till slutkund. Ett viktigt syfte är att säkerställa att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart genom hela kedjan och att materialet har rätt genetisk identitet och kvalitet. Detta är helt avgörande för att säkerställa att plantmaterialet som planteras är anpassat för den specifika växtplatsen. Ett annat viktigt syfte är att främja en harmoniserad inre marknad för skogsodlingsmaterial i EU.

Tillsynen är avgiftsfinansierad. Avgifterna regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2021:1) om avgifter vid handel med skogsodlingsmaterial samt för tillsyn och kontroll av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial. Objektillsynen är en del av den avgiftsfinansierade verksamheten. Andra delar utgörs av registrering av företag som ägnar sig åt produktion av och handel med skogsodlingsmaterial, ansökningar om stambrev för skogsodlingsmaterial, ansökningar om godkännande av frökällor och upprätthållande av registret med godkända frökällor (rikslängden) samt tillstånd och anmälningar i samband med handel över landets gränser.

Den objektillsyn som görs i dag avser efterlevnaden av Skogsstyrelsens föreskrifter om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial hos företag som är registrerade i Skogsstyrelsens register.

Objektstillsynen är inriktad på frö- och plantproduktion samt handel. Den innefattar exempelvis kontroll av frökällor (främst fröplantager), fröhantering, odling av plantor och leveranser av frö och plantor.

7.2 Tidigare års tillsyn

Sedan år 2020 har Skogsstyrelsen genomfört ett tiotal tillsynsbesök per år, en nivå som ligger kvar under 2023. Från 2022 innefattar objekten inte bara plantskolor och handlare utan också frökällor.

7.3 Behov av tillsyn 2024–2026

Skogsstyrelsen identifierar brister när vi utövar tillsyn. Vid sju av de tolv senast avslutade kontrollerna 2022–2023 identifierades större och mindre avvikelser. Bristerna är störst hos mindre aktörer men även hos större och väl etablerade aktörer upptäcker vi behov av att öka kunskapen om regelverket.

Den sammanlagda risken med bristande kunskap om krav hos mindre aktörer förstärks av att de i högre grad är oregistrerade och därmed inte nås av riktade informationskampanjer eller omfattas av tillsyn. Skogsstyrelsens register över yrkesutövare är i dagsläget, beroende på tolkning, ofullständigt. Många mindre aktörer utan egen produktion eller egen legoodling, som säljer plantor och planteringstjänster (till exempel skogsvårdsentreprenörer och köpsågverk) omfattas därför inte av tillsyn. Skogsstyrelsens tolkning av kraven om registrering av yrkesutövare behöver klargöras och kommuniceras.

EU-kommissionen har genomfört en översyn av handelsreglerna (Direktiv 1999/105/EG) som har mynnat ut i ett förslag till EU-förordning som lades fram 5 juli 2023. Om förslaget antas kommer ändrad lagstiftning innebära ett behov av att se över våra regler och tillämpningen av dem. Det kommer också att medföra behov av kännedom om verksamma aktörer, såväl stora som små, för kommunikation och tillsyn.

Det finns ett behov av att se över avgiftsstrukturen för tillsynen inom området, både utifrån kravet om kostnadstäckning och med tanke på ambitionen att få fler aktörer att vara registrerade. Signaler vid förenklade kontroller med mindre aktörer indikerar att den befintliga avgiftsstrukturen fungerar som en tröskel. Översynen får komma fram till vad som är skälig avgiftsnivå för de allra minsta företagen och i den bedömningen uppskatta nyttan av att ha ”alla” registrerade.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att kontrollerna behövs, att det är särskilt angeläget att fånga upp fler små aktörer och att klargörande av registeromfånget bör prioriteras. Väntade regelförändringar genererar också behov av ett komplett register för att säkerställa fungerande informationskanaler. Avgiftsstrukturen behöver ses över så att verksamhetens kostnadstäckning blir rättvist fördelad. Utifrån nuvarande antal registrerade aktörer och verksamhetsplatser är utgångspunkten att cirka tio tillsynsbesök fortsatt behöver genomföras per år.

7.4 Uppskattat resursbehov 2024–2026

Vi bedömer att resursbehovet för den operativa tillsynen av produktion och handel med skogsodlingsmaterial kan klaras med dagens resurser. Om de identifierade utvecklingsbehoven ska prioriterats under 2024 bedöms resursbehovet öka.

8 Övriga medskick

Detta kapitel beskriver de mer övergripande behoven inom myndighetens tillsynsarbete, förutom hantering av enskilda ärenden.

8.1 Utveckling av och uppföljning inom tillsynsprocessen

8.1.1 Utveckling

8.1.1.1 Rättsutvecklingen påverkar

Den pågående rättsutvecklingen har stark påverkan på Skogsstyrelsens tillsynsarbete. Under de senaste åren har rättsutvecklingen skett i en snabbare takt än tidigare år, delvis beroende på ett ökat antal ärenden i domstol samt det ökade allmänintresset för skog i samhället. Under de senaste åren har flertalet förändringar i handläggningen genomförts både när det gäller avverkningsanmälningar, anmälningar för samråd och ansökningar om avverkning. Vi bedömer att rättsutvecklingen även fortsatt kommer att följa en liknande trend.

Skogsstyrelsens behöver ständigt följa rättsutvecklingen och anpassa arbetssätten utifrån den. Att förändra och anpassa arbetssätt tar resurser i anspråk. Både handläggare och specialister behöver sätta sig in i de förändringar som behöver ske och tid behöver avsättas för kompetensutveckling.

8.1.1.2 Kompetensutveckling och arbetsmiljö

Som en följd av den rättsutveckling som skett har rollen som handläggare förändrats. Tid och resurser behöver avsättas för att möjliggöra en kompetenshöjning hos både handläggare och specialister. Det utvecklas löpande nya utbildningar, men det finns ytterligare behov av en kompetenshöjning inom ärendehandläggning. Handläggningskompetens innebär att ha kunskap om hur man ska agera som statlig handläggare sett till relevanta bestämmelser, myndighetens uppgift och den statliga värdegrunden. En handläggare ska ha en både praktisk och teoretisk förståelse för hur myndighetsarbetet ska genomföras. I praktiken innebär det att man har en tillräcklig skoglig och förvaltningsrättslig kompetens för att veta hur en utredning av avverkningsärenden går till, och vad som händer efter att beslutet är fattat av myndigheten. Därtill finns ett behov av kompetens i de digitala verktyg som används.

En god arbetsmiljö är också viktigt för tillsynsarbetet då det är grundläggande för att effektivitet och kvalitet ska uppnås. En god arbetsmiljö innebär till exempel att medarbetarna har tillräcklig tid till det arbete som tilldelats, tydliga ramar och tillit till kollegor och chefer som möjliggör diskussioner och svåra frågor. Då bilden av vad som är godtagbar bedömning och handläggning i ett ärende har förändrats de senaste åren, är det prioriterat att skapa utrymme för kompetensutveckling och tryggt beslutsfattande, samt att aktivt arbeta med att förbättra arbetsmiljön för tillsynshandläggarna.

8.1.1.3 Samordning och likriktning

Det är viktigt att alla som påverkas av vår tillsyn behandlas på ett likartat sätt oberoende av var i landet denne befinner sig eller vilken handläggare denne

möter. Resurser behövs därför till samordning i olika form, exempelvis gemensamma kalibreringar, möten över distrikts- och regiongränser samt spontana möten handläggare emellan.

8.1.2 Uppföljning

För att ta fram en behovsutredning med hög kvalitet behövs ett bra och objektivt underlag. Ett sådant underlag kan bestå av digitala analyser, inventeringar samt andra typer av uppföljning. Ett bättre underlag underlättar prioriteringar och bedömningar kring riktade insatser.

Inom flera av de områden där Skogsstyrelsen utövar tillsyn saknas idag underlag och för dessa områden bedöms därför tillsynsbehovet helt utifrån medarbetarnas bedömning. Medarbetarna har stor erfarenhet och får genom sitt arbete en bra bild av behovet av tillsyn, men ytterligare underlag skulle kunna höja kvalitén och tillförlitligheten i bedömningen ytterligare.

Uppföljningar av vår tillsyn ger också insikter om hur tillsynsarbetet kan förbättras och effektiviseras. Det finns därför även ett behov av fler uppföljningar av det skälet.

8.2 Information

En viktig del för att uppnå en god lagefterlevnad är att sprida information om den lagstiftning som gäller. De allra flesta vill göra rätt och om det då är enkelt att ta till sig information om regelverket ökar det också lagefterlevnaden. Därför behövs också resurser läggas på informationsspridning. Exempel på informationsspridning kan vara webb, mina sidor, informationssidor och i vissa fall rådgivning.

8.3 Samverkan mellan objektstillsyn och systemtillsyn

I miljöbalken finns krav på egenkontroll av företagens miljöpåverkan och Skogsstyrelsen utövar idag tillsyn över denna egenkontroll.

Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla arbetet med systemtillsyn och öka dess omfattning. Ett sådant arbete pågår nu inom myndigheten i form av en förstudie för att se över hur Skogsstyrelsens arbete med systemtillsyn skulle kunna utvecklas för att möjliggöra en ökad flexibilitet inom Skogsstyrelsens tillsyn. Förhoppningen är att med en utvecklad systemtillsyn skulle också objektstillsynen kunna förändras. Exempelvis genom att systemtillsynen integreras mer med objektstillsynen, vilket skulle kunna effektivisera och höja kvalitén i vårt tillsynsarbete. En annan förhoppning är att systemtillsynen i högre grad skulle kunna fånga upp miljöbalkens kunskapskrav hos verksamhetsutövare i samband med åtgärder som påverkar fridlysta arter och därigenom möjliggöra en ökad frihetsgrad i prioriteringar inom Skogsstyrelsens objektstillsynen.

8.4 Betydelsen av tillsyn

I en rapport från Naturvårdsverket⁷ beskrivs att effekterna av tillsyn kan delas upp i specifika och generella effekter. Den specifika refererar till effekten av en

⁷ Effekter av tillsyn, en litteraturstudie, Naturvårdsverket, Rapport 6870, 2019

tillsynsåtgärd hos den verksamhetsutövare som utsätts för åtgärden och den generella refererar till den effekt som tillsyn riktad mot en verksamhetsutövare har på andra verksamhetsutövare, ofta inom samma bransch eller inom samma geografiska område. En slutsats som dras i rapporten är att tillsyn och tillsynsåtgärder ofta har både en specifik och en generell effekt. Tillsynen har en påverkan på den enskilde tillsynade verksamhetsutövarens miljöbeteende såväl som på andra verksamhetsutövare inom branschen eller regionen. En annan slutsats är att den generella effekten ofta är betydligt större än den specifika. Effekten på den enskilde tillsynade aktören är visserligen ofta större än effekten på enskilda ”övriga aktörer”, men gruppen ”övriga” innehåller fler aktörer.

Den generella effekten påverkas, på samma sätt som att den specifika, av mängden tillsynsärenden som en myndighet har möjlighet att agera i. Det finns då även en brytpunkt där antalet ärenden som myndigheten utövar tillsyn inom blir så litet att tillsynen inte längre ger någon generell effekt. Om Skogsstyrelsens tillsyn brister till följd av begränsade resurser innebär det att effekten av tillsyn minskar, både gällande den specifika och generella effekten och en risk finns att vi närmar oss brytpunkten där vi inte längre kan se en generell effekt. En annan konsekvens är att den upplevda rättssäkerheten för den enskilda markägaren och verksamhetsutövaren minskar när sannolikheten att träffas av vår tillsyn blir mycket litet och i det närmaste slumpartat.

Även övriga samhällsmedborgares tilltro till Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet riskerar att urholkas när Skogsstyrelsens tillsyn blir mindre synlig.