

Datum
2022-03-01

Diarienummer
2021/3529

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Skogsstyrelsens budgetunderlag avseende 2023-2025

Skogsstyrelsen överlämnar härmed budgetunderlaget för åren 2023–2025.

Skogsstyrelsen föreslår:

- att anslagsmedel anvisas i enlighet med överlämnat budgetunderlag inklusive i texten beskrivna äskanden
- att en låneram för investeringar beviljas på 140 mnkr för år 2023, 150 mnkr för år 2024 och 160 mnkr år 2025
- att ett räntekonto med rörlig kredit i Riksgälden på 100 mnkr beviljas för perioden 2023–2025
- att bemyndiganderamar för år 2023–2025 beviljas enligt bilaga 3.

Beslut i detta ärende har fattats av Skogsstyrelsens styrelse. I beslutet har förutom undertecknad generaldirektör, ledamöterna Anna Furness, Eva Håkansson, Mikael Karlsson, Lisa Sennerby Forsse och Mats Wiberg (ordförande) deltagit. Vid den slutliga handläggningen har också närvarat ekonomichef Frank Lantz och biträdande avdelningschef Johan Eriksson, föredragande.

Enligt styrelsens beslut

Herman Sundqvist

Bilagor

1. Verksamhetens finansiering
2. Investeringar i anläggningstillgångar

3. Bemyndiganden
4. Förteckning över gällande föreskrifter

Innehåll

Skogsstyrelsens budgetunderlag avseende 2023-2025	1
Innehåll	3
Sammanfattning	4
Skogen har en viktig roll i en hållbar samhällsutveckling	5
Rättsutvecklingen avviker alltmer från gällande skogspolitik	6
Behov av regelverksförändringar	7
Parallella lagstiftningar	7
Förslag från regeringsuppdraget Föreskrifter för anläggning av skog	7
Gemensam inlämningsfunktion	7
Klimatanpassning och ansvar för naturolyckor	8
Regelverksförändringar identifierade i rapporten ”Skogsskötsel med nya möjligheter”	9
Kompetensförsörjning - Skogsstyrelsen som kunskapsmyndighet	10
Områden där Skogsstyrelsen begär resurstillskott	11
Skog och klimat	12
Fortsatt process för det nationella skogsprogrammet	13
Samverkan för hållbar ökad tillväxt i skogen	13
Stärkta miljövärden	18
Behov av kraftigt ökade resurser för tillsyn på grund av rättsutvecklingen	18
Uppföljning av biologisk mångfald i hela skogslandskapet saknas	19
Förvaltning och naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden	19
Bildande av områdesskydd	21
Intrångsersättningar fjällnära, artskydd och övriga miljöbalksärenden ...	23
Attraktivare skogar för upplevelser kräver aktivare myndigheter och skogsägare	25
Ekonomiskt stöd för miljövårdande skötsel i frivilliga avsättningar	26
Digitalisering för en effektiv skogspolitik och skogssektor	28
Stärkt internationellt arbete	29
Sysselsättning och integration	31
Ekonomiska förutsättningar	33
”Det nya normala” efter pandemin	33
Anslagsutveckling (bilaga 1)	33
Avgiftsfinansierad verksamhet m.m. (bilaga 1)	33
Fastighetsförvaltning (bilaga 1)	34
Investeringar i anläggningstillgångar, lån i Riksgälden och räntekontokredit (bilaga 2)	34
Bemyndiganderedovisning (bilaga 3)	35

Sammanfattning

Skogen och brukandet av skogen påverkas och kan komma att påverkas väldigt mycket av flera omvärldshändelser. Vi ser redan att förutsättningarna för Skogsstyrelsens verksamhet och finansiering är förändrade och kommer att förändras alltmer de närmaste åren. Med den utgångspunkten beskriver budgetunderlaget hur vi tolkar förändringarna och hur de behöver mötas med omfattande ökning av myndighetens anslag.

Några omvärldshändelser med stor eller potentiellt stor påverkan:

- En rättsutveckling inom främst artskydd som vi redan ser stora konsekvenser av. De ökade kraven leder till mycket omfattande behov av resursförstärkningar för handläggning samt troligtvis ersättningar till markägare.
- EU:s gröna giv med styrning inom miljö, energi, finans, klimat och skogspolitiken. Det pågår ett flertal processer där bland annat utfall av olika definitioner kan få långtgående konsekvenser för sättet att bruka skogen. Många förslag innebär också en väsentligt ökad kontroll från myndigheterna till följd av ökade detaljkrav på markägare.
- Fjällnärafrågan saknar fortsatt en långsiktig och strategisk hantering, varför Skogsstyrelsen kommer att behöva hantera en stor mängd avverkningsansökningar och vid avslag betala ut ersättning. Denna hantering kan komma att öka och då även handläggningen och behovet av finansiering av ersättningar.
- Beroende på hur skogspropositionen och artskyddsutredningen hanteras kan de få mer eller mindre betydande påverkan. För Skogsstyrelsens del kan det innebära ett antal tillkommande utredningar och i förlängningen en förändrad verksamhet.
- Klimatförändringen och behovet av anpassning av skogsskötseln blir allt påtagligare. De omfattande skogsskadorna av bland annat granbarkborre, törskatesvamp och vilt är fortsatt mycket besvärliga.
- Förutsättningarna för Skogsstyrelsens insatser inom arbetsmarknad och integration har fortsatt varierat kraftigt, vilket vi återigen vill påpeka leder till ett omfattande resursslöseri och många gånger en besvärlig situation för deltagarna som ofta tillhör samhällets mer utsatta.

Skogen har en viktig roll i en hållbar samhällsutveckling

Hållbarhet – särskilt en hållbar utveckling i skogen – är en grundstomme i Skogsstyrelsens verksamhet. Här kan myndigheten bidra till omställningen till ett hållbart samhälle. Därför ska Skogsstyrelsen utveckla sitt hållbarhetsarbete och göra det till en naturlig del i verksamheten genom att integrera de tre dimensionerna av hållbarhet (ekonomi, miljö och socialt) i processer och på de nivåer myndigheten verkar (internationellt, nationellt, regionalt och lokalt).

Det nationella skogsprogrammet är en viktig bas för Skogsstyrelsens framtida verksamhet. Skogsprogrammet tar sin utgångspunkt i skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden. Syftet är att skapa ökad samsyn och att bidra till en global hållbar utveckling och genomförandet av Agenda 2030. Arbetet vägleds av programmets vision: ”Skogen, det gröna guldets, ska bidra till jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi”. Vårt uppdrag tillsammans med flera andra myndigheter om Naturnära jobb bidrar till att få människor i sysselsättning inom de gröna näringarna.

”Det nya normala” efter pandemin innebär en del förändringar för Skogsstyrelsens verksamhet och arbetsmiljö. Bland annat har det påskyndat digitaliseringen i vår verksamhet, inte minst inom rådgivningsverksamheten och generellt tillämpar vi mer distansarbete. Skogens sociala värden som en källa till rekreation i svåra tider är också viktig att lyfta fram i detta sammanhang.

Rättsutvecklingen avviker alltmer från gällande skogspolitik

Den rättsutveckling som beskrivs nedan innebär behov av en mycket stor ökning av granskning, beslut och kontroll, vilket kan ställas mot skogspolitiken som i högre grad baseras på förväntan om sektorsansvar och betonar utveckling av skogsbrukets kapacitet att åstadkomma bra resultat i skogen. Hanteringen i hela landet kommer alltmer att likna ett ansöknings- och tillståndsförfarande, motsvarande det som gäller för fjällnära områden. Skogspropositionen och artskyddsutredningen berör delar av dessa frågor men hanterar inte den aktuella rättsutvecklingen. Inriktningen skiljer sig väsentligt mellan skogspolitiken och rättsutvecklingen. Redan nu och i tilltagande grad påverkar det Skogsstyrelsens prioritering av resurser. Med ett behov av avsevärt ökade resurser för tillsyn minskar utrymmet för informativa styrmedel om inte ytterligare resurser tillskjuts.

Den rättsutveckling som har skett innebär att ett och samma ärende kan komma att prövas i två olika domstolsslag samtidigt. Rättsutvecklingen innebär att Skogsstyrelsen i samtliga anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen, som också gäller som en anmälan om samråd enligt miljöbalken, är skyldig att göra en bedömning av åtgärdens påverkan på skyddade arter utifrån miljöbalken. Detta ställningstagande kan sedan bli föremål för prövning i mark- och miljödomstolarna förutom att ärendet prövas i förvaltningsdomstol. Även underlåtenheten att fatta beslut i ett sådant ärende kan överklagas till mark- och miljödomstolarna. Förutom detta finns fortsatt ett antal otydligheter inom artskyddet som ännu ej är lösta. Dessa gör handläggningen svår och resurskrävande. Antalet inkommande synpunkter, underlag och överklaganden är stor, vilket inom delar av landet redan tar extremt mycket resurser i anspråk.

I pågående rättsutveckling tyder alltmer på att samrådsförfarandet i 12 kap. 6 § miljöbalken kommer att likna en tillståndsplikt där ärenden behöver avslutas med ett beslut. Samma skogsbruksåtgärder regleras i Skogsvårdslagen, bland annat i §30, vilket leder till en otydlighet för markägare och tar mycket resurser för myndigheten.

Regeringen har den 30 september 2021 beslutat om en omarbetad proposition med förslag till en ny lag om konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för det samiska folket. Lagen föreslås att införas från och med 1 mars 2022. Förslaget innebär att statliga förvaltningsmyndigheter ska vara skyldiga att konsultera företrädare för det samiska folket innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Vad detta kommer att innebära för Skogsstyrelsen är i dagsläget inte klart.

Behov av regelverksförändringar

Parallella lagstiftningar

Ovan beskrivs parallellprövning i olika domstolsslag och skogsutredningen pekade på en rad otydligheter som hänger samman med att skogsvårdslagen och miljöbalken inte är koordinerade. Skogsstyrelsen anser att det behövs en bredare översyn av regelverken än vad som rymts inom ramen för skogsutredningen för att komma till rätta med dessa otydligheter som ytterst beror på skillnader mellan två olika politikområden. Sammantaget uppfattar Skogsstyrelsen att mycket av det som skaver mellan skogs- och miljöpolitiken kopplar till bristande samstämmighet.

Skogsstyrelsen delar artskyddsutredningens bedömning att 2 kap. miljöbalken (1998:808), inklusive kunskapskravet och beviskravet, gäller alla och att det är lämpligt att i vägledningar utveckla hur kraven ska tillgodoses.

Skogsutredningen föreslår även att ett kunskapskrav ska införas i skogsvårdslagen och Skogsstyrelsen tillstyrkte även detta förslag i sitt remissvar. Skogsstyrelsen har tidigare föreslagit att ett krav på egenkontroll, likt det som finns i miljöbalken, ska införas i skogsvårdslagen. Ett sådant krav på egenkontroll skulle bli effektivt om ett kunskapskrav även infördes i skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen har under 2020 och 2021 fattat ett antal nollbeslut enligt 31 § Skogsvårdslagen (hänsyn till rennäringen). Några av dessa beslut har överklagats till förvaltningsrätter där utfallet inte har varit entydigt. Det har därför varit svårt för Skogsstyrelsen att dra några slutsatser utifrån dessa. Ett antal av förvaltningsrättens domslut har överklagats till Kammarrätten men där har ännu inte någon dom fallit. Vi har därför inte fått någon ytterligare vägledning i om nollbesluten är ett användbart verktyg för att samebyar ska kunna få sin sak prövad i domstol, även där Skogsstyrelsen väljer att inte fatta något beslut om hänsyn enligt 31 § skogsvårdslagen. I dagsläget är rättsläget osäkert och Skogsstyrelsen behöver mer vägledning i domstol.

Förslag från regeringsuppdraget Föreskrifter för anläggning av skog

I skrivelse ”Förslag till ändringar i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförfordningen (1993:1096) samt förordning (1998:904) om anmälan för samråd” 2020-01-08, (Skogsstyrelsens diarienummer 2020/123) beskrivs behov av ett antal regelverksförändringar. Dessa behov är till stor del fortsatt aktuella, men ett par delar har kunnat lösas genom Skogsstyrelsens arbete med översyn av föreskrifter och allmänna råd kring anläggande av skog.

Gemensam inlämningsfunktion

Med gemensam inlämningsfunktion avses en funktion vid Skogsstyrelsen som skogsägare kan vända sig till för att inleda ärenden inom Skogsstyrelsens ansvarsområde och sådana ärenden inom andra myndigheters ansvarsområden som har anknytning till skog. Detta framgår av 2 § förordningen (2013:44) om en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare.

Den gemensamma inlämningsfunktionen är således begränsad till en funktion för att inleda ärenden. Alla företag som skickar in sina anmälningar och ansökningar digitalt använder den gemensamma inlämningsfunktionen. I nuläget använder företagen funktionen för att skicka in ärenden om avverkning och fornlämningar, men bedömningen är att företagen kommer att vidareutveckla sina system och därmed kommer fler ärendetyper att skickas in via funktionen framöver, till exempel anmälan för samråd enligt miljöbalken. En förutsättning är att funktionen tillför tillräckligt stort mervärde i form av förenkling och effektivisering för företagen. Diskussioner pågår för närvarande med Trafikverket, på deras initiativ, om att deras ärendetyper som har anknytning till skog ska kunna lämnas in via funktionen.

Det efterfrågas från skogsföretagen att systemet även ska kunna användas för återkoppling och övrig kommunikation i den efterföljande handläggningen av ärenden. Detta skulle förenkla deras verksamhet och garantera att all dokumentation i ett enskilt ärende finns tillgänglig för den som ska utföra en åtgärd kopplad till ärendet. Men nuvarande förordning är detta endast möjligt för Skogsstyrelsens ärendetyper.

Skogsstyrelsen vill betona vikten av att förordningen ändras så att det blir möjligt att även kommunicera dokument från andra myndigheter via funktionen. Detta rimmar väl med målsättningen om myndighetssamverkan och uppdraget om förenkling. Skogsstyrelsen har för avsikt att skicka ett förslag till förordningsändring till Näringsdepartementet.

Klimatanpassning och ansvar för naturolyckor

Skogsstyrelsens rapport 2021/9 belyser hur skogsbruksåtgärder kan leda till skador på samhällsfunktioner, vad detta kostar samhället och hur skadorna riskerar att öka i ett ändrat klimat. Det kan handla om avverkningar på erosionskänslig mark som utlöser ras som skadar järnvägar, stormkänsliga träd som blåser omkull så att vägar blockeras eller skogsbränder som skadar elledningar. Rapporten som tagits fram i samarbete med Trafikverket, MSB och Statens geotekniska institut mynnar ut i en rad implikationer av juridisk karaktär:

- Se över skogs- och miljölagstiftningen samt anknytande regler i skyddslagstiftningen utifrån behov av klimatanpassning. Skogsvårdslagen och miljöbalken saknar explicita regler kring brandskydd och skydd mot erosion, ras, slamströmmar och lokala översvämningar. Skyddslagstiftningen hanterar samordning i samband med skogsbrand och andra skadehändelser. Det är viktigt att regelverken samspelar, varför även berörda delar i skyddslagstiftningen kan behöva ses över.
- Förtydliga gränsen mellan den enskildes och det offentliga ansvar när det gäller att förebygga skador på samhällsfunktioner. Detta omfattar dels vilka anpassningar av skogsbruket som en markägare själv ska bekosta, dels vilket utredningsansvar som ska kunna läggas på en enskild markägare. Även ansvaret i ett landskapsperspektiv, där flera markägare berörs, behöver belysas.

- Klargöra i vilka fall och i vilken omfattning staten ska ersätta markägare för skador till följd av naturolyckor och för merkostnader för att förebygga sådana skador. En variant av det sistnämnda kan vara att utreda de formella och praktiska förutsättningarna för att inrätta ett ekonomiskt stödsystem för klimatanpassning samt att analysera nyttan av ett sådant stödsystem i förhållande till andra styrmedel.
- Bredda tillämpningen av anläggningslagen till att omfatta gemensamhetsanläggningar med bäring på klimatanpassning.

Lagstiftningsfrågorna om klimatanpassning och ansvar för naturolyckor hänger ihop och spänner över flera samhällssektorer. Omfattningen pekar mot att de ytterst behöver hanteras av en statlig utredning. Ett eller flera gemensamma uppdrag till Skogsstyrelsen, Trafikverket, MSB och Statens geotekniska institut skulle kunna bidra med viktiga underlag på vägen.

Regelverksförändringar identifierade i rapporten ”Skogsskötsel med nya möjligheter”

I samverkansprocess för skogsproduktion framkom även ett antal förslag på regelverksförändringar som Skogsstyrelsen föreslår utreds. Dessa berör:

- översyn av lägsta slutavverkningsålder i föreskrifter till skogsvårdslagen för att kunna hantera skogsskador mer proaktivt.
- översyn av lagstiftningen kring ädellövskog så det blir attraktivare att anlägga och sköta ädellövskog.

Kompetensförsörjning - Skogsstyrelsen som kunskapsmyndighet

Vår verksamhetsidé och verksamhetsstrategi pekar på att vi ska vara en kunskapsmyndighet och på så sätt vara ett stöd när det gäller att bygga kompetens avseende skog för olika intressenter. Det gör vi bland annat genom att vi tillhandahåller data och kunskapsunderlag digitalt samt verkar för ökade resurser och stimulans av forskning med koppling till skogsprogrammet. Läs mer om dessa områden under respektive avsnitt längre fram i dokumentet.

Rapporten från samverkansprocess för skogsproduktion lyfter också fram behov av ökade insatser för att säkra FoU och högre utbildning inom skogsskötsel, skogsproduktion, skogsförnyring, skoglig naturvårdsbiologi, skogsteknik och logistik.

För att nå våra mål är det viktigt att vi har en god kompetensförsörjning och arbetar på ett sätt som gör att vi kan anpassa oss till nya förutsättningar. Ett exempel är den rättsutveckling som beskrivits tidigare som innebär krav på ökade resurser med tillsyns och juridisk kompetens, och inte minst spetskompetens, då vi ser att de kommande åren innebär fortsatt komplicerade rättsfrågor. Vi konstaterar också att vi behöver lyfta den juridiska kompetensen på flera nivåer inom organisationen. Policyutveckling är ett annat område där vi ser behov av kvalificerad kompetens då Skogsstyrelsen är expertmyndighet. När det gäller vår utvecklingsförmåga ser vi stort behov av projektledare, verksamhets- och systemutvecklare samt olika roller inom AI-området. Samtidigt ser vi att det blir allt svårare att rekrytera, särskilt då mer erfarenhet behövs. Myndigheten upplevs som attraktiv men kan allt oftare inte matcha sökandes löneförväntningar.

Områden där Skogsstyrelsen begär resurstillskott

Mot bakgrund av vad som beskrivits i tidigare avsnitt samt i specifikationen till nedanstående äskanden ser vi som angeläget att erhålla resurser för att kunna svara upp mot vårt uppdrag. Skogsstyrelsen hemställer därför om utökade medel enligt nedanstående tabell (se tabell 1) och specifikation i efterföljande textavsnitt.

Tabell 1. Sammanfattning av Skogsstyrelsens äskanden fördelat på fem olika områden.

Insats	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)	2025 (mnkr)
Skog och klimat			
Fortsatt process för det nationella skogsprogrammet	5 (1:1) 20 (1:2)	5 (1:1) 20 (1:2)	5 (1:1) 20 (1:2)
Samverkan för hållbar ökad tillväxt i skogen	146 (1:1)	166 (1:1)	186 (1:1)
Stärkta miljövärden			
Behov av kraftigt ökade resurser för tillsyn på grund av rättsutvecklingen	250 (1:1)	400 (1:1)	550 (1:1)
Uppföljning av biologisk mångfald i hela skogslandskapet saknas	5 (1:1)	10 (1:1)	15 (1:1)
Attraktivare skogar för upplevelser kräver aktiva myndigheter och skogsägare	10 (1:1) 10 (1:2)	10 (1:1) 20 (1:2)	10 (1:1) 30 (1:2)
Förvaltning och naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden	10 (1:1)	10 (1:1)	10 (1:1)
	30 (1:2)	30 (1:2)	30 (1:2)
Bildande av områdesskydd	100 (1:1) 200 (1:2)	100 (1:1) 200 (1:2)	100 (1:1) 200 (1:2)
Intrångsersättningar fjällnära, artskydd och övriga miljöbalksärenden	40 (1:1)	40 (1:1)	40 (1:1)
	400 (1:2)	700 (1:2)	1 000 (1:2)
Ekonomiskt stöd för miljövårdande skötsel i frivilliga avsättningar	35 (1:2) 6 (1:1)	47 (1:2) 10,5 (1:1)	59 (1:2) 15 (1:1)
Digitalisering för en effektiv skogspolitik och skogssektor			
Digitalisering	60 (1:1)	60 (1:1)	60 (1:1)
Stärkt internationellt arbete			
Internationell verksamhet	10 (1:1)	10 (1:1)	10 (1:1)
Sysselsättning och integration			
Naturnära jobb	112 (1:2)	112 (1:2)	112 (1:2)
	14 (1:1)	14 (1:1)	14 (1:1)

Täckning av tidigare års underskott i arbetsmarknadsåtgärder	19 (1:1)	-	-
--	----------	---	---

Skog och klimat

Skogens roll i klimatarbetet har lagt ytterligare en dimension till hållbar utveckling i skogen. Skogsstyrelsen anser¹ att vid jämförelser mellan olika skogsskötselsystem bör den klimatnytta de kan medföra på såväl kort som längre sikt beaktas. En ökad virkestillväxt ökar generellt sett klimatnyttan. Den ökade tillväxten kan leda till ökad avverkning och substitution och/eller ökade virkesförråd med mer kol bundet i skogen. Torrläggning av torvmark och humusrika marker kan dock ge negativa klimateffekter genom ökad avgång av växthusgaser.

Upptag av koldioxid i skog och mark till följd av ytterligare åtgärder (som är additionella, utöver de åtgärder som redan genomförs) kan tillgodoräknas som kompletterande åtgärder i det svenska klimatpolitiska ramverket. Dessa åtgärder kan till viss del tillgodoräknas i arbetet att nå målet till 2045 då Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser och till etappmålen 2030 och 2040. Skogsstyrelsen arbetar med strategisk planering för ökad kolsänka, inklusive metodutveckling för åtgärder, utvärdering av effekt och enhetlig dokumentation. Skogsstyrelsen arbetar även med att åskådliggöra hinder för aktörerna i sektorn att åstadkomma ökade nettoupptag och lämnar förslag på åtgärder och styrmedel.

Fortsatt teknikutveckling bedöms möjliggöra att biomassa från skogen tillgodoser mer av samhällets råvarubehov. För att inte begränsa denna samhällsomställning är det för närvarande inte motiverat att undanta skog från skogsbruk specifikt av klimatskäl. Det är viktigt att under kommande decennier behålla en valfrihet i virkesråvarans användning.

Angående bioenergi, klimatpåverkan och hållbarhet konstaterar Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Energimyndigheten i en gemensam rapport² att *"Bioenergi kan avsevärt bidra till att begränsa klimatförändringarna."*, *"Sammantaget har Sverige och andra länder goda möjligheter att öka tillgången på hållbar bioenergi, bioenergi på rätt sätt"* samt att *"Höga hållbarhetskrav måste gälla för alla bioprodukter, alla råvaror och alla energislag, inklusive fossila bränslen. Det är angeläget att all produktion av bioenergi runt om i världen ingår i system som garanterar en acceptabel hållbarhet. Det är inte effektivt att ställa höga hållbarhetskrav enbart på bioenergi och låta annan resursanvändning vara ohållbar."* Skogsstyrelsen konstaterar att rapporten inte fått genomslag och att fortsatt kunskapsspridning såväl nationellt som inom EU är angelägen.

I Sverige beräknas den genomsnittliga tillväxten på produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden uppgå till cirka 120 miljoner

¹ Skogsstyrelsens syn på hållbar utveckling i skogen 2019-02-19

² Bioenergi på rätt sätt, Rapport 2017/10 i Skogsstyrelsens rapportserie

skogskubikmeter per år³. Fortsatta åtgärder behövs för ökad tillväxt och för en hållbar utveckling av ett variationsrikt skogsbruk i linje med de skogs- och miljöpolitiska målen. Skogens klimatnytta ska inte användas som argument för att avverka skogar med höga naturvärden.

Mildare vintrar, sommartorka och andra effekter av klimatförändringarna påverkar såväl skogstillväxt som olika skaderisker inklusive ökad risk för ras och skred. Beredskap för att hantera skadehändelser på kort sikt och anpassningar för att förebygga skador på lång sikt är avgörande för att skogen ska ge en stabil avkastning och bli en grundbult i utvecklingen av en bioekonomi. Dagens tillväxt kan inte tas för given framöver. Granbarkborre, törskatesvamp och viltskador är fortsatt på höga nivåer. Ökade skador på skogen och behov av klimatanpassningar kan leda till minskad tillväxt jämfört med idag. Tidigare kända skadegörare förefaller också att uppträda annorlunda och mer aggressivt. Skogsstyrelsen har tagit fram en handlingsplan för klimatanpassning och avser i linje med denna att stödja pågående processer nationellt och internationellt i frågor kring klimatanpassning. I åtagandet ingår att verka för kunskapsutveckling och att ta ansvar för att klimatanpassning integreras i rådgivning och sektorsdialoger.

Inom ramen för Skog och klimat äskar Skogsstyrelsen utökade medel inom följande två delområden: i) fortsatt process för det nationella skogsprogrammet och ii) samverkan för ökad hållbar tillväxt i skogen.

Fortsatt process för det nationella skogsprogrammet

Nuvarande finansiering för skogsprogrammet sträcker sig till och med 2022. För att hålla igång processen är det nödvändigt med fortsatt finansiering. De områden Skogsstyrelsen bedömer bör fortsätta utöver vad som nämns på andra platser i detta dokument är ekonomiskt stöd till de regionala strategierna (20 mnkr per år), kommunikation och fördjupade analyser för att möjliggöra regionalisering av skogliga konsekvensanalyser - SKA 22 (0,5 mnkr/år), bistå nationellt inklusive utredningar och konferenser (4 mnkr per år) samt jämställdhet (0,5 mnkr per år). Det behövs även förtydligade förväntningar, inte minst på de regionala processerna. Det kan t ex vara uppdrag till Länsstyrelser och regioner. Skogsprogrammets internationella delar ingår i hemställan under avsnittet *Stärkt internationellt arbete*.

Skogsstyrelsen hemställer om 5 mnkr årligen från 2023 på anslag 1:1 samt 20 mnkr årligen på anslag 1:2.

Samverkan för hållbar ökad tillväxt i skogen

De 88 åtgärdsförslagen som togs fram inom *Samverkansprocess för skogsproduktion* syftar till en hållbar ökad tillväxt i skogen men kräver då insatser från många aktörer. Det gäller både myndigheter, företag, föreningar och enskilda skogsägare. Det finns behov av både regelverksförändringar (se rubrik *Behov av regelverksförändringar* ovan) samt riktade forskningsmedel, metodutveckling och kompetenshöjning. Flera av åtgärdsförslagen är adresserade till staten och beroende av politiska beslut. Rådgivning och

³ <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/riksskogstaxeringen/statistik-om-skog/senaste-statistiken/produktiv-skogsmark/>

informationsspridning lyfts fram bland åtgärderna och ett arbete med rådgivningskampanj är redan igång riktad till enskilda skogsägare. Genom en ökad samverkan mellan skogssektorns aktörer kan den nödvändiga kompetenshöjning som krävs för att kunna klimatanpassa skogen och skogsbruket erhållas och förutsättningar ges för en hållbar utveckling i skogen. Infrastruktur (skogsbilvägar) och klövviltsförvaltningen är områden där det finns önskemål från skogsbranschen att Skogsstyrelsen tar en större roll. Skogsstyrelsen avser att hålla ihop arbetet med 88-punktslistan och följa upp och informera om det arbete som sker fram till 2025 rörande åtgärdsförslagen.

I konceptet hållbar ökad tillväxt och arbetet med 88-punktslistan ingår även en utbildningssatsning kring hänsyn till renskötseln vid skogsbruk samt kompetensutveckling om renbruksplaner. Centrala Samverkansgruppen skogsbruk-rennäring bör ha en samordnande roll i den utbildningssatsningen.

Skogsstyrelsen äskar utökade medel inom nedan underområden till samverkan för ökad hållbar tillväxt i skogen.

FoU - Forskning och utveckling

Arenan för forskningsfinansiering har förändrats över tid och det saknas idag resurser för samt stimulans och styrning av tillämpad forskning med relevans för skogsprogrammet. Det är särskilt tydligt när det gäller kortare forskningsuppdrag med snabb återkoppling till verksamheten. Projekt som bidrar med kunskap om åtgärder för att nå de skogspolitiska målen har oftast svårt att få finansiering. Forskning som bidrar till utveckling av hållbar förvaltning av skogens resurser i nuvarande och framtida skogspolitik är angelägen. Future Forests är ett bra exempel.

Angelägna forskningsområden är effekter av olika åtgärder i skogen, forskning med inriktning mot bioekonomi inklusive ökad användning av bioenergi samt följeforskning för att bidra till mer effektiva styrmedel. Exempel på områden som bör beforskas är effekten av miljöhänsyn, naturvårdande skötsel och askåterföring, utveckling av kostnadseffektiva och skonsamma metoder för föryngring och beståndsvård, samt olika åtgärder för ökad tillväxt. Det finns även ett stort behov av ökad kunskap om metoder för att hantera skogsskador. Exempelvis kopplat till förädlingsfrågor såsom resistensstudier och metoder för screening. Vid följeforskning är forskare med från planering via tillämpning och kalibrering till utvärdering av till exempel styrmedel. Forskningen kan avse såväl disciplinär som tvärvetenskaplig forskning. Ett forskningsanslag skulle även medföra möjligheter till ökad samverkan med andra forskningsfinansiärer och fler tillfällen att bidra med kompetens och resurspooler.

Skogsstyrelsen anser det lämpligt att kapaciteten byggs upp successivt och hemställer därför om en stegvis anslagsförstärkning på 20 mnkr årligen på anslag 1:1 för forskningsfinansiering upp till en nivå på 60 mnkr för år 2025 och framöver.

Älgbetesinventering (ÄBIN)

Viltet och framförallt älgen är fortsatt både en stor tillgång och en skadegörare i skogen. Skogsstyrelsen har gjort bedömningen⁴ att ”tillväxten med dagens skadetryck i tallungskogen beräknades minska med ca 6,4 miljoner skogskubikmeter per år. Den minskade tillväxten innebär en samhällsekonomisk kostnad genom minskning av BNP för skogsbruket och skogsindustrin sammantaget på 7,2 miljarder kronor per år, vilket inkluderar förädlingsvärdet.” Det höga betetrycket har också en negativ påverkan på den biologiska mångfalden. Föryngring av andra trädslag än gran försvåras och fördyras, vilket får stora negativa konsekvenser för variationen samt för möjligheten till en aktiv riskspridning och klimatanpassning av skogen. Mot denna bakgrund är det angeläget att en inventering av älgskadorna genomförs årligen som underlag för en hållbar viltförvaltning och finansieras av staten.

Skogsstyrelsen hemställer om 16 mnkr per år på anslag 1:1.

Infrastruktur

I rapporten från *Samverkansprocess för skogsproduktion* lyftes även ett antal angelägna åtgärder inom infrastrukturområdet. En del ligger på kanten av eller utanför myndighetens uppdrag men Skogsstyrelsen bedömer dem som mycket angelägna för ett lönsamt brukande av skogen. Åtgärderna berör data- och telekommunikation som behöver dimensioneras och säkras i hela landet, vägdatabaser som kontinuerligt uppdateras för att effektivisera underhåll och logistik, högre implementeringstakt av riksdagsbeslut så att hela BK1-vägnätet år 2024 är klassat som BK4, stöd till samordnad planering vid nybyggnad och underhåll av skogsbilvägar över fastighetsgränser samt att fortsätta bygga bort flaskhalsar för järnvägstrafiken.

I en analys pekar Trafikverket på att ”Det lågtrafikerade vägnätet kommer att få en negativ tillståndsutveckling under planperioden som blir mer påtaglig under andra halvan av perioden. Det innebär att vägnätets robusthet, komfort och vägkapital påverkas negativt ...⁵.” Ett försämrat vägnät kommer att påverka skogsbruket särskilt negativt, med högre kostnader för att få skogsråvaran från skog till industri eller annan användare⁶.

Klimatförändringarna ställer nya krav på att vägar och vägsystem är robusta. Färska exempel på det är de effekter vi sett på skogsbilvägar efter sensommarens kraftiga skyfall i mellersta Sverige och höstens ihållande regn i flera delar av landet, där vattenmättade marker och höga flöden i vägdikessystemen försämrat bärigheten och i vissa fall spolat sönder vägarna. Samhällets krav på uppfyllandet av miljömålen kopplat till vattenkvalitet, minskad fragmentering av landskapet, natur- och kulturvärden, hållbara samhällen och hushållning av naturens resurser⁷ ställer ökade krav på hur den värdefulla investeringen ska underhållas och förvaltas.

⁴ Skogsbrukets kostnader för viltskador. Rapport 2019/16

⁵ Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029. Remissversion 2017-08-31.

Trafikverket. 2018:058. ISBN: 978-91-7725-250-4

⁶ Infrastruktur i skogsbruket med betydelse för skogsproduktionen: Nuläge och åtgärdsförslag Rapport från samverkansprocess för skogsproduktion. Skogsstyrelsen. Rapport 2018/3.

⁷ www.sverigesmiljomal.se/miljomalen

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet⁸. Med ökade krav på att transportsektorn ska bidra till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan genom stegvis ökad energieffektivitet⁸ krävs fler vägar av rätt standard över hela landet och mindre terrängtransporter. Lågtrafikerade vägar utgör 41% av landets vägnät⁸ och är således mycket viktiga för landsbygden och de gröna näringarna. Enligt Trafikverket riskerar den pågående urbaniseringen att leda till ökade klyftor mellan olika delar av landet, samt mellan olika sociala grupper. Trafikverket hänvisar till att stora satsningar har gjorts på forskning och innovation i urbana miljöer, medan kunskapen om landsbygdens behov av olika transporter inte är lika omfattande⁸.

För att närma oss politiska mål, för att motverka klyftor i landet, stärka skogsindustrin, turismen och en livskraftig landsbygd behövs en samverkade roll för att säkra och driva kunskap om, samt utveckling och förvaltning av de lågtrafikerade vägarna⁹. Skogsstyrelsen skulle kunna bidra genom framtagande av rådgivningsmaterial, genomförande av rådgivningsaktiviteter, information om förvaltning av enskilda vägar, samt att bidra till samverkan om vägnätsplanering och förvaltning.

Skogsstyrelsen hemställer om 10 mnkr årligen på anslag 1:1 för att utveckla arbetet med att säkra vägarna i skogen och på landsbygden.

Rådgivningskampanj

Rådgivning och informationsspridning lyfts fram bland åtgärderna i 88-punktslistan och en rådgivningskampanj inom ramen för skogsprogrammet är redan igång riktad till enskilda skogsägare. Genom en ökad samverkan mellan skogssektorns aktörer kan förutsättningar ges för en hållbar utveckling i skogen och den nödvändiga kompetenshöjning som krävs för att kunna klimatanpassa skogen och skogsbruket.

Kampanjen ska öka aktiviteten hos de privata skogsägarna, och särskilda insatser görs för att nå skogsägare som har en låg tröskel till att bli mer aktiva. Den stora effekten erhålls av åtgärder på stora arealer. Därför är det viktigt med effektiva arbetsmetoder och tillräckliga resurser för att nå många skogsägare och stimulera dem till förändrade och ökade investeringar i skogen. Kampanjen kan växlas upp i omfattning med fler insatser om extra resurser tillförs under perioden 2023-2025.

Den stora potentialen när det gäller ökad tillväxt är främst kopplad till minskade skogsskador, bättre plantmaterial samt de vanliga skogsvårdsåtgärderna såsom föryngring, röjning och gallring, samt att dessa görs i rätt tid och med hög ambition. Ämnen som ingår i kampanjen är:

- Mål för skogsägandet och sättet att sköta skogen.

⁸ Sveriges transportpolitiska mål presenterades i Proposition 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter och antogs av Riksdagen 2009

⁹ Skogsskötsel med nya möjligheter Rapport från Samverkansprocess för skogsproduktion. Skogsstyrelsen. Rapport 2019/24.

- Att vara aktiv beställare samt att använda skogsbruksplan.
- Produktionsinriktat skogsbruk baserat på samverkansprocessens ”3T-modell”.
- Klimatanpassning, säker tillväxt, vitala skogar, och hantering av skador på skogen.
- Variationsrikt skogsbruk.
- Skog och vilt i balans.
- Aktivt skapande av naturvärden.

Kampanjen ska visa vägen mot ett skogsbruk som bidrar till omställningen till en bioekonomi, samtidigt som det är anpassat till ett förändrat klimat och ökade skaderisker. Behovet av att hantera viltskadorna är stort eftersom det även påverkar förutsättningarna för andra åtgärder, exempelvis ökad tallplantering och en ökad trädslagsblandning. I genomförandet söker vi samverka med skogsbruket eftersom de aktörer som står bakom samverkansprocessen också känner ansvar för att ta aktiv del i kampanjen.

En plattform för adaptiva försök har etablerats i Skogforsks regi. Plattformen möjliggör att skala upp försöksverksamhet på ett kontrollerat sätt och att sprida värdefull information till skogsbruket utifrån tillväxtfrämjande försök med syfte att bidra till ett hållbart skogsbruk.

Skogsstyrelsen beräknar nå cirka 40 000 deltagare per år via information, webbutbildningar och personliga möten.

Skogsstyrelsen hemställer om 100 mnkr årligen på anslag 1:1 avseende rådgivningskampanjen.

Återvätning

Att anlägga våtmarker och återväta torvmarker genom särskilda naturbaserade lösningar minskar utsläppen av växthusgaser, balanserar vattenflöden och grundvattennivåer, bidrar till biologisk mångfald samt minskar övergödningen. Våtmarker stärker också landskapets skydd mot torka och brand och i vissa fall översvämning, vilket är viktigt ur ett klimatanpassningsperspektiv. Arbetet med våtmarker bidrar därmed till flera nationella miljömål och globala hållbarhetsmål samt till grön infrastruktur.

För att få betydande effekt är det viktigt att en bred satsning på återvätning genomförs i skogs- och jordbrukslandskapet som helhet och att det arbetet bedrivs i nära samverkan med näringslivet och berörda myndigheter.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket anser gemensamt att arbetet med återvätning och restaurering av våtmarker behöver öka 2023 och därefter fortsätta långsiktigt som en prioriterad grundverksamhet. Skälen till detta är bland annat den klimatpolitiska vägvalsutredningens förslag och den negativa utvecklingen av miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker.

Att restaurera och återväta större arealer kräver planering, en utarbetad process för att häva markavvattningsföretag samt förekomst av incitament för berörda markägare. Det finns ett stort utrymme för utveckling. Ibland finns till exempel alternativet att nyttja skogsmaskiner som ändå är på plats, för att plugga igen diken och minska dess funktion. Former för samverkan mellan grannar som berörs av samma diken behöver utvecklas, liksom sätt att återskapa rätade vattendrags lopp innan man pluggar igen sidodiken. Vi vill betona att arbetet behöver bedrivas långsiktigt för att kunna ge goda effekter och för att det ska finnas förutsättningar för god samverkan med berörda markägare. Stora restaureringsprojekt tar flera år att genomföra eftersom miljöprövningar tar tid. Av dessa skäl kommer satsningen att behöva ett beställningsbemyndigande som inkluderas i Naturvårdsverkets budgetunderlag för anslaget 1:3 *ap.2 Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. (ram)*.

Vi ser framför oss att pluggningsarbete kan utföras dels av lokala entreprenörer, vilket bidrar till landsbygdsutveckling, dels av arbetslag inom naturnära jobb. Med metoder som gynnar såväl klimat, biologisk mångfald, och vattenhushållning som regionalt näringsliv bedömer vi att det finns goda förutsättningar att kunna finansiera satsningen också med stöd av medel från EU:s fonder och program på några års sikt.

Den del av våtmarkssatsningen som genomförs av Skogsstyrelsen och som finansieras via Naturvårdsverkets anslag 1:3 *ap.2 Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. (ram)*, bedömer vi skulle behöva 80 000 tkr år 2023, resp. 100 000 tkr 2024 samt 120 000 tkr 2025. En approximativ bedömning är att dessa medel skulle kunna skapa återvätnings sammanlagt 10-12 tusen ha, med en sammantagen nettoreduktion av de årliga nettoutsläppen av växthusgaser om ca 0,1-0,2 miljoner ton CO₂.

Stärkta miljövärden

Behov av kraftigt ökade resurser för tillsyn på grund av rättsutvecklingen

Mot bakgrund av beskrivningarna under avsnittet ”Rättsutvecklingen och skogspolitiken går i olika riktning” kommer varje ärende att leda till en större resursinsats. Antalet avverkningsanmälningar uppgår till ca 70 000 år 2021. Kunskapskravet samt sannolikt ökad administration kommer att öka kostnaderna rejält för skogsägarna. En grov första bedömning pekar på en handläggningskostnad för Skogsstyrelsen på 650-700 mnkr per år, vilket innebär en ökning på omkring 550 mnkr per år relativt nuläget. Därutöver kan en ökad mängd förbud leda till väsentligt större kostnader för ersättning till markägare. Det sistnämnda beror på hur pågående rätts- och politiska processer landar i rätt till ersättning, inte minst kopplat till artskyddsärenden. Den ökning av anslaget vi bedömer som nödvändig är så omfattande att det kommer att behövas en kapacitetsuppbyggnad under några år. För 2022 avser Skogsstyrelsen att lämna en särskild hemställan.

Skogsstyrelsen hemställer därför om en nivåhöjning på 250 mnkr för 2023, 400 mnkr för 2024 och 550 mnkr för 2025 och framöver på anslag 1:1.

Uppföljning av biologisk mångfald i hela skogslandskapet saknas

Behovet av insatser för att öka kunskapen om biologisk mångfald har tidigare lyfts av Skogsstyrelsen i såväl uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar som i yttrandena om skogsutredningens betänkande, i betänkandet om Sveriges miljöövervakning och i betänkandet om Skydd av arter. Efter 30 år med miljöhänsyn i olika skalor saknas fortsatt kunskap om hur den biologiska mångfalden utvecklas i det brukade skogslandskapet.

Skogsstyrelsen vill bygga upp en övervakning av biologisk mångfald i hela skogslandskapet, inriktad på artförekomster av mossor, lavar och svampar. Övervakningen blir en vidareutveckling av den uppföljning av biologisk mångfald (UBM) som Skogsstyrelsen bedrivit i ett stickprov av nyckelbiotoper, ursprungligen tänkt att vara en komponent i ett större system för miljöövervakning av biologisk mångfald. Genom att utveckla den till att omfatta hela skogslandskapet bidrar Skogsstyrelsen till en sammanhållen och väl fungerande övervakning av hela skogslandskapet. Förslaget går därmed i linje med skrivningen i utredningen av svensk miljöövervakning (SOU 2019:22)¹⁰, att myndigheter som har ansvar för att följa upp och rapportera ett miljökvalitetsmål också ska ha ansvar att bidra med ändamålsenlig miljöövervakning.

Uppföljningen beräknas kosta 15 mnkr per år men behöver byggas upp under ett par år för att nå full omfattning. Bland annat behöver man säkra upp att de som utför fältarbetet har tillräckligt hög kompetens vad gäller artkännedom.

Skogsstyrelsen hemställer om 5 mnkr för 2023, 10 mnkr för 2024 och från 2025 och framåt 15 mnkr på anslag 1:1.

Förvaltning och naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden

Skogsstyrelsen ansvarar för närvarande för drygt 14 000 områden med biotopskydd eller naturvårdsavtal, motsvarande en areal på knappt 72 700 hektar. I förvaltningsansvaret ingår framför allt skötsel av skötselkrävande biotoper, underhåll av gränsmarkeringar, samt tillsyn av lagefterlevnad och hantering av dispensansökningar.

Tydliga gränsmarkeringar är centralt bland annat för att minska risken för att skadliga åtgärder vidtas inom ett formellt skyddat område. Markeringarna försämras över tid och kräver ett kontinuerligt underhåll. Skogsstyrelsen arbetar aktivt med att effektivisera arbetet och identifiera lösningar för att förlänga hållbarheten på markeringarna. För närvarande bedöms dock behovet av att upprätthålla gränsmarkeringarna uppgå till 10 mnkr per år.

Behovet av naturvårdande skötsel i de formellt skyddade områdena framgick tydligt av den kartläggning av skötselbehov som gjordes år 2018 då det visade sig att mer än hälften av områdena har ett skötselbehov. Kartläggningen visade även på ett akut behov av åtgärder då skötseln var eftersatt. I samband med att Skogsstyrelsen under 2021 tog fram kompletterade underlag till Sveriges

¹⁰ <https://www.regeringen.se/4adabb/contentassets/f6e362b4a31941818c1b0e3220e13534/sveriges-miljoovervakning--dess-uppgift-och-organisation-for-en-god-miljoforvaltning-sou-201922>

prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 (PAF) gjordes en fördjupad analys av resultatet från kartläggningen, samtidigt bedömdes vad som skulle vara rimligt och möjligt att genomföra utifrån identifierade hinder (se tabell 2).

Tabell 2. Sammanställning av behov (inklusive kostnader) av naturvårdande skötselåtgärder samt bedömning av vad som är genomförbart under perioden 2021 – 2027.

Åtgärd	Bedömd kostnad (SEK) per hektar	Totalbehov 2021-2027 enligt kartläggning (ha)	Genomförbart 2021-2027 (ha)	Genomförbart areal per år (ha/år)	Kostnad för genomförande per år (kr/år) exkl. administration	Kostnad för genomförande 2021-2027 (kr/år) inkl. administration
Naturvårdsbränning	47 000	2 038	489	70	3 290 000	5 922 000
Bete i skog						
- Restaurering inför betet i skog	15 145	1 662	1 163	166	2 517 099	4 530 778
- Stängsling för betet i skog	22 371	1 662	1 163	166	3 718 060	6 692 508
- Ersättning för löpande hävd till djurhållare					498 000	896 400
Minska förtätning (av gran och andra trädslag) i lövskogar genom att avlägsna oönskade träd	15 145	9 410	6 587	941	14 251 404	25 652 528
Återställning av naturlig hydrologi genom igenläggning av diken i sumpskogar	13 124	142	100	14	186 661	335 990
Veteranisering av träd (ädelöfver och tallskog)	8 333			100	833 337	1 500 006
Skapande av död ved	4 103	2 331	1 632	233	956 364	1 721 455
Skapa och underhålla bryn	21 064	116	81	12	244 008	439 215
Stängsling av lövföryngring	52 429	526	369	25	1 310 716	2 359 289
Plantering av ädelöfverträd	7 431	221	155	22	164 234	295 620
Summa		18 109	11 738	1 749	27 969 883	50 345 789

Den totala kostnaden för prioriterade åtgärder inom PAF i Skogsstyrelsens områdesskydd landar på 28 mnkr per år för skötselåtgärderna samt 22 mnkr för Skogsstyrelsens hantering.

De prioriterade åtgärderna som ingår i underlaget till PAF omfattar dock inte hela behovet av åtgärder i våra skyddade områden. Exempelvis ingår inte åtgärder för bekämpning av främmande invasiva arter (IAS), åtgärder mot granbarkborre för att skydda höga naturvärden kopplat till gran, eller andra åtgärder riktade mot specifika arter. Skogsstyrelsen vill flagga för att IAS i skyddade områden riskerar att bli ett växande problem vars bekämpning kommer kräva ytterligare resurser. Myndigheten avser i dagsläget att hantera bekämpningen inom ramen för befintligt äskande men följer utvecklingen noga.

Skogsstyrelsen har som ambition att utföra skötsel för 30 mnkr årligen tills dess att myndigheten har arbetat av det uppdämda skötselbehovet och kan fokusera på den löpande skötseln. Skötseln kräver en omfattande arbetsinsats av myndigheten. På sikt bedömer vi att förhållandet mellan kostnaden för Skogsstyrelsens hantering och utbetald ersättning för själva skötseln är 0,8:1

Myndigheten vill trycka på vikten av en jämn verksamhetsvolym. Naturvårdande skötsel är en verksamhet som kräver hög kompetens av både de externa skötselentreprenörerna som kontrakteras för arbetet och våra interna handläggare som planerar dem. Det finns en stor risk att den osäkra finansieringen avhåller entreprenörer från att ställa om och satsa på verksamheten. Det finns i dagsläget en konstaterad brist på entreprenörer och ett behov av att bygga upp och stärka kompetensen både i entreprenörsledet och på myndigheten.

Om staten inte tar ansvar för skötseln av formellt skyddade områden riskerar förtroendet för statens områdesskyddsarbete att försämrats, inte enbart hos de närmast berörda markägarna, utan också hos övriga intressenter.

För en effektiv och långsiktigt hållbar förvaltning är det viktigt att åtgärderna prioriteras till rätt områden. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen håller därför på med att, i samverkan med berörda aktörer, ta fram en gemensam nationell strategi för natur-och kulturvårdande skötsel i trädbärande marker som sköts med naturvårdsmål. I detta ingår både formellt och frivilligt skyddade områden. Arbetet bedrivs som ett projekt inom miljömålsrådets programområde för grön infrastruktur.

Bekämpning av granbarkborrar i skyddade områden finansieras i dagsläget av skogskademedel och tas inte upp i detta äskande. Skogsstyrelsen kommer även på sikt behöva växla upp arbetet med övriga förvaltningsfrågor, men väljer här att fokusera på naturvårdande skötsel och underhåll av gränsmarkeringar.

Skogsstyrelsen hemställer om separat anslagspost om 30 mnkr för att förvalta och sköta skyddade områden på 1:2 samt en förstärkning med 10 mnkr på 1:1 för myndighetens arbete.

Bildande av områdesskydd

För att förbättra miljötillstånd i skogslandskapet behöver det långsiktiga skyddet av skogar med höga naturvärden fortgå och förstärkas¹¹. Det är en förutsättning för att kunna uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för ingående arter och naturtyper i Natura 2000-nätverket och för att kunna nå miljökvalitetsmålet Levande skogar. Samtliga Natura 2000-naturtypsklasser nedan den alpina zonen har dålig eller otillfredsställande bevarandestatus¹² och bedömningen är att Levande skogar inte kan klaras med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder¹³. Utöver bevarande av befintliga naturvärden kommer även restaurering av livsmiljöer i stora delar av det boreala skogslandskapet nedan fjällen behövas¹⁴.

Skogsstyrelsens anslag för områdesskydd minskade kraftigt år 2019 vilket innebär att förutsättningarna för att erbjuda markägare ett långsiktigt skydd av skogliga värdekärnor har försämrats sedan dess. Under 2000-talet fram till och med år 2018 skyddade myndigheten i snitt ca 3 400 ha skog per år, medan motsvarande siffra för perioden 2019–2021 är 1 197 ha per år. Etappmålet för *Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden* gällde till och med år 2020. Målet för formellt skyddad skog har i princip uppfyllts 2021, medan det återstår ca 145 000 ha av målet för frivilliga avsättningar. Med nuvarande takt nås målet för frivilliga avsättningar först år 2040. Ett alternativ är att staten tar en större del av ansvaret för kvarstående skyddsvärd

¹¹ Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser. Naturvårdsverket 2021.

¹² Prioritised action framwork (PAF) for Natura 2000 in Sweden, draft version 2021-09-23

¹³ Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser. Naturvårdsverket 2021.

¹⁴ Johan Svensson, Grzegorz Mikusinski, Bengt-Gunnar Jonsson. Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur. Naturvårdsverket Forskning 2020.

skog så att målet kan nå tidigare. Efter dialog med Naturvårdsverket föreslår vi därför att Skogsstyrelsen tilldelas 327 mnkr för att skydda 2 900 hektar per år samt 113 mnkr för myndighetens hantering^{15;16}

Det är viktigt att staten, via Skogsstyrelsen, kan gå in med formellt skydd och erbjuda markägare ersättning även för mindre områden som inte lämpar sig för naturreservat. Skyddsvärda skogar är ojämnt fördelade över landet och mellan fastigheter, vilket medför att enskilda markägare riskerar att drabbas orimligt hårt om staten inte kan bilda storleksmässigt mindre formella skydd och därigenom ekonomiskt ersätta markägare. Särskilt behövs därför resurser till skyddsvärda områden på brukningsenheter med hög andel höga naturvärden samt för att avvärja direkt hot om avverkning på områden där omistliga värden annars riskerar gå förlorade ett exempel är kalkbarrskogar som uppmärksammats på senare tid. Skogspropositionen 2021 kommer med all sannolikhet påverka hur Sverige arbetar med skyddsvärda skogar och områdesskydd framgent. Det är dock viktigt att skyddsarbetet inte tappar fart under en omställning till nya arbetssätt och mål kommande år.

Förutsättningarna för om och när en markägare kan erbjudas formellt skydd och ekonomisk kompensation behöver bli tydligare. Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd har de senaste åren präglats av stor ryckighet, vilket medför att enskilda markägare riskerar komma i kläm under processen. Detta utan att myndigheten kan ge besked om vad som gäller framgent. Behovet av att säkra anslagsposten för intrångsersättning till nekade tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära skog medförde att områdesskyddsarbetet i princip avstannade helt första halvåret 2021 och att enbart redan ingångna skötselavtal kunde slutföras. Förstärkningen med 365 mnkr till fjällnära i samband med vårandringsbudgeten medförde att arbetet med områdesskydd kunde återupptas andra halvåret men då under stor tidspress. Ryckigheten skapar en oförutsägbart kring om och när ett formellt skydd kan ingås. Detta visar på vikten av separata anslagsposter. Särskilt för att skilja ut anslag där myndigheten har begränsad rådighet över utfallet.

För att skapa stabila förutsättningar för myndighetens arbete med bildande av områdesskydd väljer därför Skogsstyrelsen att dela upp äskandet för förstärkningen av anslag 1:2 ap 2 i tre delar, med en önskan om att medlen sedan hanteras på separata anslagsposter. Den första delen är för medel till intrångsersättningar till följd av beslut enligt 7 kap. 11 § miljöbalken och för att täcka statens kostnader för naturvårdsavtal som avses i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Den andra delen är för medel till intrångsersättningar till följd av beslut enligt 18 § eller 18b § skogsvårdslagen (1979:429) och 12 kap. 6 § miljöbalken. Den tredje delen är för medel till förvaltning och

¹⁵ Förslaget baseras på ett scenario där staten tar ansvar för att formellt skydda 96 000 hektar medan skogsägarna bidrar med ytterligare 49 000 hektar frivilliga avsättningar vilket skulle innebära att etappmålet för skyddad areal nedan fjällnära nås år 2028. Ansvaret för det formella skyddet fördelas mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen enligt samma proportion som vid fördelningen av etappmålet för formellt skydd enligt den Nationella strategin för formellt skydd 2017.

¹⁶ Beloppen baseras på utbetald ersättning 2020 då 123 mnkr betalades ut i ersättning för 1100 hektar med snittkostnad på 113 tkr per hektar. Skogsstyrelsens kostnad för handläggning uppgick till 39 tkr per hektar.

naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden. Den mycket kraftiga ökningen av ansökningar om avverkning i fjällnära skog riskerar annars på nytt att slå undan försättningarna för myndighetens arbete med att bilda områdesskydd samt att förvalta och sköta dessa.

Skogsstyrelsen hemställer om att anslag 1:2 ap 2 för bildande förstärks med 200 mnkr per år samt att anslag 1:1 förstärks med 100 mnkr per år för Skogsstyrelsens arbete med bildande av områdesskydd. Skogsstyrelsen ser även ett fortsatt behov av att tilldelas såväl en anslagskredit som dispositionsrätt till anslagssparanden på anslagsposten 1:2 ap 2.

Intrångsersättningar fjällnära, artskydd och övriga miljöbalksärenden

Mark- och miljööverdomstolen fastställde under 2020 domar från tidigare instanser rörande statens ersättningsskyldighet när beslut rörande avverkning i fjällnära skog fattas enligt 18 § eller 18 b § i skogsvårdslagen (1979:424). Under 2021 har ytterligare anslagsbelastning skett med ca 315 mnkr utifrån det aktuella regelverket.

Skogsutredningen 2019¹⁷ belyste frågan om den fjällnära skogen utförligt och förordade en reservatslösning. Utredningen pekade på det finns över 7 300 privatägda fastigheter som sammanlagt omfattar cirka 120 000 hektar produktiv skogsmark inom de skogar som omfattas av tillståndsplikten där höga naturvärden i dagsläget finns dokumenterade. Om tillstånd nekas för merparten av denna areal, som till cirka 95 procent utgör skogsbiologisk värdekärna, kommer ersättning behöva betalas med uppskattningsvis 6,5–7,5 miljarder kronor innan samtliga markägare fått den ersättning som de har rätt till. Därutöver tillkommer kostnaden för allmännings- och besparingsskogar, skogsbolag och andra ägare som tillsammans med staten äger återstoden av de cirka 316 000 hektar produktiv skogsmark som har mycket höga naturvärden ovan den fjällnära gränsen. Detta utgör en i dagsläget ofinansierad kostnad för staten. I vilken takt dessa områden ansöks för avverkning avgör och illustrerar väl svårigheten i att kvantifiera anslagsbehovet, förutsatt reaktiv hantering enligt skogsvårdslagen.

Efter domarna i Mark- och miljööverdomstolen har inflödet av avverkningsanmälningar i fjällnära skog ökat kraftigt. Omfattningen på ansökningarna fyrdubblades under 2020 och har under 2021 kvarstått på ungefär samma nivåer, ca 14 000 hektar. Bedömningen är att ansökningarna kommer att ligga på minst denna nivå under de närmaste åren, men att volymen också kan förändras kraftigt beroende på markägarnas agerande, vilket i sin tur påverkas av möjligheten till ersättning via reservatsbildning m.m. Den faktiska kostnad som kommer att uppstå för staten beror på flera faktorer, bl.a.:

- det faktiska inflödet av anmälningar,
- i vilken takt som ärenden kan handläggas,

¹⁷ Betänkande av Skogsutredningen 2019 SOU 2020:73

- i vilken omfattning nekande beslut fattas,
- vilken värdering som blir aktuell i respektive ärende samt
- i vilken omfattning reservat bildas i de aktuella ärendena, vilket ännu så länge inte har skett.

Det bör också noteras att det finns frågor rörande beskattningen av den ersättning som utbetalas i fjällnära-ärenden, som kan påverka inflödet av ansökningar kommande år.

Beräknat på 14 000 hektar inkommande ansökningar årligen för de närmaste åren, en avslagsandel på 65-75 procent samt ersättningar på 35-40 tkr/hektar, så uppgår den bedömda årliga kostnaden till minst 350-400 mnkr. Observera att utifrån de värden skogsutredningen 2019 beräknade enligt ovan skulle detta, beroende på hur skogsägarna väljer att agera, kunna bli tio gånger mer (flera miljarder) under ett fåtal år, vilket enligt Skogsstyrelsens bedömning gör att det är önskvärt att möjlighet till anslagskredit och disposition till anslagssparande finns på det anslag finansieringen sker från.

Under vintern 2020/2021 har det också framkommit att det kan behöva förtydligas hur finansieringen ska ske av de kostnader som uppstår för staten i form av ersättningar för motpartens rättegångskostnader, när ärenden handläggs i domstol. Den nuvarande anslagsposten för områdesskydd är avsedd för ”statens kostnader för hantering av intrångsersättningar”, samtidigt som det finns en praxis att det är Kammarkollegiet som ersätter motpartens rättegångskostnader i de ärenden där de företräder staten.

Skogsstyrelsen har i särskild hemställan (dnr 2020/3688) bedömt att den tillkommande kostnaden för ersättningar under 2021 skulle komma att uppgå till 360 mnkr. Den faktiska anslagsbelastningen för 2021 blev sedermera något lägre, ca 315 mnkr, vilket främst kunde förklaras av myndigheten trots omfördelning av arbetsuppgifter och personalresurser inte kunnat fatta beslut i den takt som var planerad. Erfarenheterna från 2021 års handläggning visar på ett tydligt sätt svårigheten att göra prognoser gällande dessa ärenden, då det är många olika faktorer som påverkar den faktiska anslagsbelastningen ett enskilt budgetår.

Problematiken och konsekvenserna för områdesskydd om medel saknas för intrångsersättning beskrivs i hemställan från 2020. Behovet av medel till intrångsersättning till fjällnära beror både på omfattningen av ansökningar och nekade tillstånd, men också på vilka möjligheter det finns att bilda formellt skydd för vissa av dessa områden. Dialog kring frågan pågår nu med Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser. Det är viktigt med en kontinuerlig dialog med regeringen för att skapa beredskap och kunna hantera den osäkerhet som föreligger kring denna anslagspost. Skogsutredningen kan också komma att få stor påverkan om de förslag som ingår implementeras.

Om ytterligare medel inte tillförs bedömer Skogsstyrelsen dels att de tilldelade anslagsramarna riskerar att överskridas, dels att arbete med bildande av biotopskydd, naturvårdsavtal samt tecknade av avtal om naturvårdande skötsel påverkas negativt. Av ovanstående skäl är det därför önskvärt att de

ersättningar som myndigheten kan komma att betala ut till följd av beslut enligt skogsvårdslagen och miljöbalken finansieras från en separat anslagspost.

Utöver fjällnära-ärenden finns också ett antal pågående rättsprocesser rörande markägares eventuella rätt till ersättning vid förbud mot åtgärder med hänvisning till miljöbalken och artskyddsförordningens bestämmelser. I dessa ärenden är rättsläget fortfarande oklart. Dom meddelades av Mark- och miljööverdomstolen i december 2021 i tre ärenden, men samtliga dessa domar har överklagats under januari 2022. Per 2021-12-31 hade ca 49 mnkr reserverats och anslagsbelastats i avvaktan på att rättsläget ska klarna. Den pågående rättsutvecklingen inom området kan dock leda till att ersättningskraven för denna typ av ärenden kan komma att mångdubblas. Det bör även noteras att det inte är klarlagt vilken myndighet som i så fall ska anslagsbelasta för ersättningen. Ett antagande kan göras om att ca 10 % av de 70 000 anmälningarna innehåller observationer av arter som kräver en mer omfattande utredning samt att en areal motsvarande cirka en fjärdedel av dessa ca 7 000 ärenden leder till ersättning. Detta skulle i så fall leda till en årlig anslagsbelastning på grovt beräknat en miljard kronor. Att utfärda en så stor omfattning förbud hänger samman med hur handläggningskapaciteten kan växlas upp enligt ovan. Därför antas en uppväxling i tre steg som korrelerar till äskandet om kraftigt ökade anslag för handläggning.

I Riksdagens budgetbeslut för 2022 finns en utökad anslagstilldelning för markägare som nekas tillstånd vid avverkning i fjällnära skog med 410 mnkr. Skogsstyrelsen bedömer att denna tilldelning bör kvarstå kommande år, men utökas beloppsmässigt för att även kunna hantera det förväntat ökade inflödet i ärenden kopplat till miljöbalken och artskyddet. Det anslagstillskott på 40 mnkr till förvaltningsanslaget som föreslogs i budgetpropositionen, för Skogsstyrelsens hantering av fjällnära-ärenden, fanns däremot inte med i det beslutade regleringsbrevet, vilket skapar undanträngningseffekter i annan verksamhet.

Skogsstyrelsen ser mot bakgrund av ovanstående ett behov av en ny anslagspost på anslag 1:2 för intrångsersättningar kopplat till nekade avverkningstillstånd och artskyddsärenden. Även på denna post önskas tillgång till anslagsskredit och dispositionsrätt till anslagssparanden. För den nya anslagsposten hemställs om en tilldelning med 810 mnkr år 2023, 1 110 mnkr 2024 samt 1 410 mnkr 2025 och framöver dvs en ökning med 400, 700 respektive 1 000 mnkr jämfört med den tilldelning som erhållits i budgeten för 2022. Vidare hemställs om 40 mnkr för hantering av fjällnära-ärenden på anslag 1:1.

Attraktivare skogar för upplevelser kräver aktivare myndigheter och skogsägare

Skogsstyrelsen har i en rad regeringsuppdrag redovisat kunskapsläget och de behov vi ser i utvecklingen av myndighetens arbete inom skogens sociala värden. Skogsstyrelsen ser bland annat ett behov att förtydliga och utveckla samhällets ambitioner med skogens sociala värden. Skogsstyrelsen avser därför öka myndighetens kapacitet inom området. Som ett led i detta har

Skogsstyrelsen i sin verksamhetsstrategi valt att prioritera verksamhet som bidrar till attraktivare skogar för upplevelser.

Attraktivare skogar är både ett samhälls- och markägareintresse. Skogens upplevelsevärden är bland annat viktiga för människors livskvalitet, hälsa och välbefinnande. I rådande tider med covid-19-pandemi har skogen som viktig källa till rekreation accentuerats ytterligare och det har konstaterats en ökning av friluftslivsaktiviteter. Många skogsägare har idag flera mål med sitt skogsäggande där olika former av skogsupplevelser är betydelsefulla. Attraktiva skogar påverkar bland annat skogsfastigheters marknadsvärde positivt samtidigt som det skapar förutsättningar för olika former av företagande kopplade till skogsupplevelser. Attraktiva skogar är därmed en viktig resurs i utvecklingen av välfärden i hela landet och kan ses som ett led i ett mer variationsrikt skogsbruk.

Attraktiva skogar förutsätter att skogsägarna är aktiva och att rätt skogsskötselåtgärder utförs vid rätt tidpunkt. Kunskapsförmedling till skogsägare är Skogsstyrelsens viktigaste verktyg för att verka för att uppnå att Sveriges skogar sköts aktivt så att de blir mer attraktiva. Detta kan ske genom riktad rådgivning och olika former av kunskapsförmedling. Rådgivningsinstrumentet gällande attraktiva skogar behöver dock utvecklas, bli mer digitalt och kopplas tydligare till skogsägarens fastighet vilket bör ske genom att utveckla skogsägarnas ”Mina sidor”.

En annan effektiv och efterfrågad myndighetsåtgärd är att fördela ekonomiska stöd till de skogsägare som gör anpassning i sitt skogsbruk för att tillmötesgå det samhällsintresse som finns av attraktiva skogar. Detta är speciellt efterfrågat i skogar nära tätorter, skolor och friluftsanläggningar. Idag finns det möjlighet att teckna sociala naturvårdsavtal med skogsägare. Denna form av naturvårdsavtal behöver dock utvecklas till ett redskap för att stimulera till mer aktiva skogsskötselåtgärder, snarare än att avtalen ska ses som ett skydd från skogsägarens skogsskötsel. Den ekonomiska ersättning som är kopplat till avtalet bör riktas mot att ekonomisk stödja de fördyrande skötselåtgärder som syftar till att bibehålla och utveckla attraktiva skogar. Ett särskilt stöd kopplat till attraktivare skogar föreslås därför inrättas från och med 2023.

Skogsstyrelsen hemställer om 10 mnkr årligen på anslag 1:1 och 10 mnkr 2023, 20 mnkr 2024 samt 30 mnkr 2025 och framöver på anslag 1:2 för att utveckla arbetet med attraktiva skogar.

Ekonomiskt stöd för miljövårdande skötsel i frivilliga avsättningar

De skogliga stöden inom landsbygdsprogrammet har varit viktiga verktyg för att nå de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen har via tidigare skrivelser till näringsdepartementet redovisat de behov som finns. För en mer detaljerad beskrivning och förslag till alternativa lösningar hänvisas till dessa¹⁸.

¹⁸ Skogsstyrelsens förslag på skogliga åtgärder i Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2021-2027, skickat till regeringskansliet 2019-06-27 (Skogsstyrelsens Dnr 2019/1818); samt Yttrande på promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige,

Det finns ett stort behov av att fortsätta med ett stöd, liknade nuvarande Skogens miljövården och Nokås, som riktas till skogsägare som utför naturvårdande skötsel i den skog som frivilligt avsatts för naturvård. Det ekonomiska bidraget utgör ett incitament för att skötseln faktiskt ska komma till stånd¹⁹. De frivilligt avsatta områdena förstärker Natura 2000-nätverket och är en viktig del av den gröna infrastruktur som behövs för att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för ingående arter och naturtyper²⁰. Kartläggningen av skötselbehov i Skogsstyrelsens områdesskydd visade att 60 % av de formellt skyddade områdena behöver någon typ av skötsel och att det finns ett uppdämt akut skötselbehov²¹. Pågående naturliga processer som igenväxning samt avsaknad av tidigare historisk markanvändning påverkar hela landskapet och behovet naturvårdande skötsel är med all sannolikhet jämförbart i de områden som är frivilligt avsatta. Tidigare inventeringar visar 75 % av de frivilliga avsättningar håller en naturvärdeskvalitet som motsvarande nyckelbiotop eller kan utveckla det i närtid²² samt att områden med motsvarande naturvärdesklass i princip faller inom Natura 2000-naturtypsklasserna²³.

Stödet Skogens Miljövården finns inte med i det förslag till strategisk plan som presenterades i december 2021²⁴. Även den rådgivning som riktats mot skötsel i frivilliga avsättningar (FA) kopplat till stödet är borttagen från budgeten för CAP. Kvar finns det nationella stödet Nokås som med en ökad budget bedöms kunna ta över efter Skogens miljövården. Stödet bör dock utvecklas så att det bättre styr mot prioriterade skötselåtgärder och omhändertar kulturmiljövården och värden som gynnar friluftsliv.

I den prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 som togs fram 2018 bedömes kostnaden för det totala skötselbehovet på skogsmark till 466 mnkr per år²⁵. Utifrån en generell fördelning av areal formellt och frivilligt skydd har Skogsstyrelsen tidigare bedömt att 193 mnkr per år av de 466 mnkr avser skötselbehovet i frivilliga avsättningar.

Utifrån identifierade behov har Skogsstyrelsen sedan tidigare bedömt att stödvolymen för skötsel i frivilliga avsättningar på sikt bör ligga på 100 mnkr per år. Utöver budget för stöd bedömer Skogsstyrelsen att det tillkommer

skickat till regeringskansliet 2020-09-25 (Skogsstyrelsens Dnr 2020/2748; er referens N 2020/01752/JL)

¹⁹ Skogsstyrelsen, meddelande 6, 2015. Utvärdering av ekonomiska stöd.

²⁰ Naturvårdsverkets skrivelse (Ärendenr: NV-07205-21) Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av ”PAF”, prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027

²¹ Skogsstyrelsen, rapport 5, 2021, Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal.

²² Skogsstyrelsen, rapport 5, 2012, Skogsbrukets frivilliga avsättningar, tabell 8

²³ Skogsstyrelsen, rapport 4, 2017. Biologisk mångfald i nyckelbiotoper. Resultat från inventeringen ”Uppföljning av biologisk mångfald” 2009-2105. Tabell 2

²⁴ Regeringen, Uppdrag att överlämna förslag till Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023-2027 till Europeiska kommissionen, Dnr N2021/03087

²⁵ Beräkningsunderlag till Naturvårdsverket, skrivelse, Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021-2027

motsvarande cirka 20 % av stödbudgeten till rådgivning. För att nå dit krävs en stegvis ökning från dagens nivå.

För att hantera åtgärderna inom Skogens miljövärden via Nokås efter 2022 bedömer Skogsstyrelsen att stöden Nokås och ädellövskogsbruk bör notifieras enligt statsstödsreglerna för att förenkla för både stödsökande och myndighet.

Det upplevs ett ökat intresse för ädellövskog, både skötsel av befintligt ädellöv men även ädellövplantering efter avverkad granskog vilket medför att stödvolymen för stödet till ädellövskogsbruk bör öka till 18 mnkr per år.

Detta äskande utgår från att åtgärderna inom nuvarande Skogens miljövärden hanteras inom Nokås från 2023 samt att av nuvarande anslag på 32,6 mnkr på anslag 1:2 ap 1, kommer 18 mnkr vikas åt åtgärder till ädellövskogsbruk samt 5 mnkr till rådgivning och utsyning av ädellövskog, 2 mnkr till rådgivning Nokås medan 7 mnkr reserveras för stöd inom Nokås som även förstärkningen i äskandet riktas mot.

Observera att till skillnad från stöden i Landsbygdsprogrammet hanteras beviljade stöd inom Nokås inom en bemyndiganderam och belastar anslaget först vid utbetalningen som i normalfall sker först efterföljande år (spann 0–3 år). Ansökan om stöd föregås också av en rådgivning. Det krävs därför framförhållning för att kunna möta en ökad budget.

Skogsstyrelsen hemställer om att stödet Skogens miljövärden, samt den rådgivning som idag finansieras av Landsbygdsprogrammet hanteras inom Nokås från 2023 så att anslag 1:2 förstärks med 35 mnkr 2023, 47 mnkr 2024 och 59 mnkr 2025 för åtgärder och rådgivning inom Nokås och Ädellövskogsbruk samt att anslag 1:1 förstärks med 6 mnkr 2023, 10,5 mnkr 2024 och 15 mnkr för 2025 för Skogsstyrelsens hantering av stöden.

Digitalisering för en effektiv skogspolitik och skogssektor

Det finns stor potential till digitalisering och digital innovation i skogssektorn. Den här potentialen behöver nyttjas för att möta de stora frågorna i vår tid. Klimatfrågan, biologisk mångfald, sysselsättning, en ny ekonomi, riskhantering, och konflikthantering är exempel på frågor där digitaliseringen av skogssektorn har stor betydelse. Det är också viktigt att stärka förmågan i sektorn att hantera kommande förändringar från en ny skogspolitik, taxonomi, EU:s gröna giv och liknande. Digitaliseringen hämmas dock av brist på data och digital infrastruktur. Det behövs därför en sammanhållen satsning på data och infrastruktur för digitalisering. För att denna satsning ska bli ekonomiskt effektiv behöver den bygga på data och IT-infrastruktur som delas med samhället i övrigt. Ett bra första steg är uppdraget om digitalisering för utveckling av skoglig planering i Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2022.

Lantmäteriet har informerat Skogsstyrelsen om att anslagen för hantering av spridningstillstånd enligt lagen om skydd av geografisk information inte räcker för att hantera volymen ärenden. Detta riskerar att medföra stora kostnader för landets skogsägare. Insamling av bild och film med drönare med möjlighet till snabb distribution av materialet är en väsentlig del i Skogsstyrelsens pågående arbete med att begränsa skogsskador inte minst vid

insektsangrepp och stormfällningar, där bara insektsangreppen orsakar skador och kostnader för flera miljarder varje år. Även handläggningstider och effektivitet hos Skogsstyrelsens myndighetsverksamhet i övrigt påverkas negativt om bild- och film inte kan hanteras i rimlig tid. Det är därför väsentligt att Lantmäteriet tillförs tillräckliga resurser för hantering av spridningstillstånd.

Eftersom flera av ovan nämnda frågor är högst aktuella och kommer att påverka skogsbrukandet i närtid är det angeläget att komma igång med delar av ramverket. Det gäller främst nedanstående punkter:

- **Övergripande kunskapsunderlag för miljövärden i skog** – där Skogsstyrelsen initierar och genomför ett utvecklingsarbete med målet att ta fram ett heltäckande kunskapsunderlag som beskriver förutsättningar för miljövärden i skogen.
- **Dataförsörjning för en ny skogspolitik** – där Skogsstyrelsen tillförs medel till laserskanning för skogliga ändamål med syfte att ge ett heltäckande underlag genom snabbare och tätare datainsamling. AI och annan modern teknik kan användas som en del i många kunskapsunderlag till gagn för flera samhällssektorer. Skogsstyrelsen tillsammans med Lantmäteriet och övriga berörda myndigheter i Geodatarådet bör få i uppdrag att utreda data och digital infrastruktur för tillväxt i en Smart landsbygd inom ramen för den nationella geodatastrategin. I det ingår att ta fram en plan för hur datamängder som saknas ska produceras, hur kvalitetsbrister i data ska hanteras samt hur brister i den digitala infrastrukturen kan åtgärdas.

Skogsstyrelsen föreslår en sammanhållen satsning för skogssektorns digitalisering där samhällets insatser i övrigt återanvänds så långt som det är möjligt. I denna ingår kunskapsunderlag om miljövärden i skogen med 20 mnkr per år och den utvecklade laserskanningen med 40 mnkr per år. Sammantaget äskas 60 mnkr på anslag 1:1.

Stärkt internationellt arbete

Internationellt hållbar skogsutveckling är betydelsefull globalt och har därmed stor betydelse för såväl Sverige indirekt, som för nordiskt skogsbruk i den mån kunskapsbaserade modeller för hållbar utveckling i skogen kan utgöra piloter för skalbar utveckling av biobaserad ekonomi i regioner och länder med stora åtaganden om skogsrestaurering. Det internationella arbetet inom EU, regionalt och globalt (UNFCCC²⁶, CBD²⁷, UNFF²⁸ och ITTO²⁹) behöver förstärkas ytterligare i linje med skogsprogrammets strategi. Skogsstyrelsen utgår från att myndigheten fortsatt kommer ha en samordningsfunktion för det svenska internationella arbetet, i nära samarbete med departementet. Det inkluderar en rådgivande funktion och att fortlöpande leverera analyser och

²⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change

²⁷ Konvention om biologisk mångfald

²⁸ United Nations Forum on Forests

²⁹ The International Tropical Timber Organization

underlag till regeringen. Nedan beskrivs ett antal processer som sammantaget har ett stort behov av ett ökat internationellt engagemang.

På den globala nivån fortgår förhandlingarna inom CBD och UNFCCC. Inom CBD ska ett nytt strategiskt ramverk (Post2020) ersätta de 20 Aichimålen. EUs biologiska mångfaldsstrategi kommer utgöra ramen för EU-ländernas position i förhandlingen. Sveriges position är att det nya ramverket ska bli inkluderande så att alla samhällsaktörer upplever att de kan bidra till målen. Det här innebär behov av stärkt samverkan i såväl förhandlings- som implementeringsarbetet under kommande år. Inom UNFCCC fortgår förhandlingarna om internationella samarbetsformer och regelverk som även behöver anpassas för att realisera potentialen i LULUCF-sektorn och hantera dess risker. Inom GCF fortsätter arbetet med att granska projektansökningar och en ny finansieringsfas av REDD+ är under utveckling.

FAO:s skogsavdelning har en särskild funktion för skogsrestaurering, som tillsammans med ”Forest and farm facility” utgör relevanta partners för samarbete kring Skogsstyrelsens Sida-stödda arbete med ett internationellt utbildningsprogram (ITP) kring skalbar utveckling av hållbar skogsrestaurering i låginkomstländer ur perspektivet av inkluderande (bio)ekonomisk utveckling på landsbygden. Förutom stöd till ITP:n skulle detta även ge input till FAO kring Nordisk skogssektorutvecklingsmodell.

Sverige som medlem i Forest Europes³⁰ styrkommitté är mån om att behålla momentum i det paneuropeiska samarbetet. Under 2024 kommer Sverige och Stockholm att stå som värd för IUFCO:s världskongress. Ett sekretariat har upprättats på SLU och Skogsstyrelsen kommer vara involverade i förberedelsearbetet och i genomförandet av några exkursioner i samband med kongressen.

Sverige ingår sedan 2020 i byrån för ECE FAO och har därmed stor påverkansmöjlighet på arbetsprogrammets inriktning och samspelet med andra regionala organisationer. Sverige kommer också ha möjlighet att vara värdnation för kommande ECE/FAO session under perioden 2022-2024. Genom vårt deltagande i den boreala expertgruppen under ECE/FAO kan Sverige fortsätta stötta forskningssamarbetet med International Boreal Forest Association (IBFRA). Ambitionen är att under perioden 2022-2024 lägga ett nytt uppdrag (Insight process) till forskargruppen motsvarande det som gjordes 2018.

Inom Sveriges närområde kommer Skogsstyrelsen bidra till genomförandet av EU:s Strategi för Östersjöregionen. Sverige går in som ordförande i Barentssamarbetet 2025–2027. Förberedelserna påbörjas under våren 2024. Fram till det svenska ordförandeskapet kommer Skogsstyrelsen att aktivt bidra till genomförandet av det finska - och efterföljande ryska ordförandeskapet bl.a. genom det ökade samarbetet mellan biosfärsområden inom Barentsregionen. Skogsstyrelsen kommer i ökad utsträckning använda de påverkansytor som de regionala råden erbjuder som plattformar för utökat

³⁰ <https://foresteurope.org/>

samarbete med Ryssland och mellanfolkligt utbyte, med utgångspunkt inom områden där Sverige har intressen av att stärka samarbetet.

Närområdessamarbetet har även stor betydelse för Skogsstyrelsens arbete med regional utveckling och möjligheter till stöd för utvecklingsinsatser under programperioden 2021-2027, inte minst kopplat till de regionala skogsprogrammen. Finland är en viktig samarbetspartner inom EU arbetet. Ländernas gemensamma program Forest Academy for EU Decision-makers fortsätter med sikte på att under perioden bli en välkänd och etablerad plattform för dialog om hållbart skogsbruk. Initiativ som det boreala samarbetet, Forest Academy och Barentssamarbetet synliggör förutsättningar och möjligheter för svenskt, nordiskt och borealt skogsbruk att bidra till omställningen till ett fossilfritt samhälle. En fortsatt ökad forskningssamverkan med Finland till exempel inom ramen för Tandem Forest Values är positivt för det bilaterala samarbetet.

Inom ramen för den svenska politiken för global utveckling har skogen ökat i betydelse under senare tid. Det finns en potential i att restaurera degraderade skogslandskap genom mosaiker av skog, träd, agroforestry och jordbruk, där trädplanteringen har en nyckelroll för att återskapa markens produktivitet för såväl fibrer som mat. Skogsstyrelsen har utvecklat och driver med finansiellt stöd av Sida ett globalt utbildningsprogram 2021 – 2025 för att utveckla nationella kapaciteter för ett lokalt baserat restaureringsarbete. Utbildningsprogrammet vänder sig huvudsakligen till låginkomstländer.

Denna utveckling ligger nära den nordiska skogssektormodellen, och här finns också ett ökat intresse för bilaterala dialoger och önskade samarbeten. Såväl låg- som medelinkomstländer (till exempel Etiopien och Brasilien) söker denna typ av strategiska kontakter för utveckling av sina skogssektorer. I ett internationellt perspektiv har Sverige sedan lång tid tillbaka en unik fördel gentemot omvärlden i att ta fram objektiv och saklig skoglig statistik, både inom ramen för SLU och Riksskogstaxeringen och inom Skogsstyrelsens statistikverksamhet. Sveriges erfarenhet av att ta fram skoglig statistik bör nyttjas betydligt mer, både inom EU och i andra internationella sammanhang.

I kontakter med Skogsstyrelsen har flera FN-organisationer uttryckt önskemål om svenska sekunderingar. Eftersom nuvarande Sida-program för sekunderingar för närvarande inte omfattar myndigheter föreslås att medel inom Skogsprogrammet avsätts för sekunderingar under perioden 2023-2025.

Skogsstyrelsen hemställer om 10 mnkr årligen på anslag 1:1 för internationellt arbete.

Sysselsättning och integration

Med utgångspunkt i målen för utgiftsområde 23 samt skogsprogrammet gör Skogsstyrelsen tillsammans med andra myndigheter insatser som bidrar till att skapa underlag för fortsatt arbete mot arbetslöshet, till kompetensförsörjning för de gröna näringarna och utförande av samhällsnyttiga arbetsuppgifter. Sådana arbetsuppgifter har utförts framförallt inom naturvård och friluftsliv, vilket varit välbehövligt då trycket på naturreservat och infrastruktur för friluftsliv varit extremt hög under pandemin. Åtgärder för att hindra spridning

av invasiva arter och bekämpning av granbarkborre har också utförts. På ett konkret sätt bidrar Skogsstyrelsen till att skogens sociala värden lyfts fram.

De samarbetande myndigheterna bidrar på olika sätt och för övriga deltagande parter är det fördelaktigt att ha en motpart i form av Skogsstyrelsen som agerar som samordnare och anställer arbetssökande i arbetslag.

Naturvårdsverket samordnar länsstyrelserna, vilka i sin tur tillhandahåller och samordnar de arbetsuppgifter arbetslagen utför. SGU tillhandahåller också arbetsuppgifter samt arbetar med vägar till jobb inom deras ansvarsområde. Arbetsförmedlingens huvuduppgift är att bidra med sina ordinarie insatser för ett effektivt genomförande. Den gemensamma uppfattningen är att samarbetet fungerar bra och ger betydande nytta framförallt för individen men också för lokalsamhället.

Skogsstyrelsen har byggt upp en mycket god kompetens inom området och har genom god samverkan med andra myndigheter, kommuner och övriga offentliga Sverige, utvecklat individen och utfört en stor mängd samhällsnytta. Verksamheten skapar en arbetskraftsresurs för de gröna näringarna, där arbetskraftsbristen generellt ofta är ett hinder för utveckling och expanderings av företag och verksamhet. En utvärdering av det nu pågående regeringsuppdraget Naturnära jobb visar att drygt 30 procent av de deltagare som lämnat projektet har gått vidare till anställning eller studier inom tre månader efter avslutad anställning hos Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen efterlyser en långsiktighet i medelstillsdelningen för denna verksamhet. Erfarenheter visar på goda effekter. Det är förenat med stora kostnader för staten att bygga upp eller montera ner verksamhet mellan åren. Dessutom är det av sociala skäl otillfredsställande med ryckigheten i anställningar för såväl deltagare som arbetsledare.

När förra regeringsuppdraget rörande Naturnära jobb hastigt avvecklades vintern 2018/2019 uppstod avvecklingskostnader som redovisas som ett balanserat underskott uppgående till 19 mnkr och som Skogsstyrelsen nu begär täckning för.

Skogsstyrelsen hemställer om 112 mnkr årligen på anslag 1:2 och 14 mnkr årligen på anslag 1:1 för administration samt 19 mnkr på anslag 1:1 för att täcka de underskott som uppstod i samband med avvecklingen av Naturnära jobb 2018/19.

Ekonomiska förutsättningar

Under den senaste femårsperioden har variationerna i finansieringen av Skogsstyrelsens verksamhet varit stora, vilket innebär en utmaning vad gäller planering, arbetsmiljö och kompetensförsörjning. För att underlätta den strategiska styrningen av myndigheten är det önskvärt att ha en relativt stabil grundfinansiering, som kan kompletteras med en flexibilitet i vår interna ekonomistyrning för uppdrag som tillkommer eller tas bort.

Sett över tid kan Skogsstyrelsen se att en allt större del av myndighetens finansiering behöver användas till arbete med framför allt tillsyn, men även policyskapande åtgärder, genomförande av olika regeringsuppdrag med mera. Detta gör att vår verksamhet under de kommande åren behöver utföras med tydligare prioriteringar och ökad kostnadseffektivitet.

En betydande del av vår finansiering kommer de kommande åren också att behöva riktas mot åtgärder som kopplar till utveckling av våra arbetssätt och våra systemstöd för att säkra en hög nivå av effektivitet och kundnytta med vårt hållbarhetsarbete som en viktig grund. Fortsatt utveckling av e-tjänster och digitala beslutsstöd som möter våra olika målgruppers behov ger möjlighet att nå ut till fler med råd och kunskaper som bidrar till ett hållbart skogsbruk. Exempel på andra åtgärder är en högre grad av automatisering och standardisering av ärendehandläggning, utökat nyttjande av tekniska hjälpmedel i datainsamling samt förbättrade funktioner för att tillhandahålla data till olika intressenter.

”Det nya normala” efter pandemin

”Det nya normala” efter pandemin innebär en del förändringar för Skogsstyrelsens verksamhet och arbetsmiljö. Bland annat har det påskyndat digitaliseringen i vår verksamhet, inte minst inom rådgivningsverksamheten. Generellt tillämpar vi mer distansarbete och har kopplat till detta beslutat om en policy för en attraktiv och flexibel arbetsplats. Skogens sociala värden som en källa till rekreation i svåra tider är också viktig att lyfta fram i detta sammanhang.

Anslagsutveckling (bilaga 1)

I tabellen redovisas anslagsutvecklingen år 2021-2025. De redovisade beloppen är helt i överensstämmelse med redovisningen i Hermes. De resurstillskott som föreslagits ovan är således inte inräknade. Det bör noteras att prognosen för anslagsbelastningen på anslaget 1:2 ap. 2 är väldigt svårbedömd då den faktiska anslagsbelastningen styrs av inkommande ansökningar om avverkning i fjällnära skog och artskydds-/miljöbalksärenden samt hur stor andel av dessa ansökningar som Skogsstyrelsen enligt gällande regelverk behöver neka.

Avgiftsfinansierad verksamhet m.m. (bilaga 1)

Myndighetens uppdragsverksamhet inklusive fastighetsförvaltning omsatte under 2021 cirka 260 mnkr (exklusive de anslagsintäkter som delfinansierar

Naturnära jobb). Den skogliga uppdragsverksamheten visar under år 2021 ett överskott på 2,6 mnkr. Arbetsmarknadsrelaterade tjänster uppvisar, sedan tidigare år, ett ackumulerat underskott om knappt 19 mnkr. Utsikterna att täcka detta underskott inom ramen för resultatområdet avgiftsintäkter bedöms vara små, varför det sannolikt kommer behövas anslagstillskott för att hantera det ackumulerade resultatet. Detta utöver de anslagsmedel som redan idag utgör en delfinansiering av arbetsmarknadsverksamheten.

I bilaga 1 redovisas den avgiftsfinansierade verksamhetens omfattning och resultat per resultatområde år 2021–2025 samt det balanserade resultatet.

Fastighetsförvaltning (bilaga 1)

Inom fastighetsförvaltningen redovisas ett balanserat överskott. Dessa medel kommer under kommande år att användas för underhåll och skogsvårdsåtgärder på egna fastigheter. Under 2020 påbörjades en förnyad översyn av de fastigheter som Skogsstyrelsen förvaltar för statens räkning. Regeringen har under 2021 godkänt en hemställan om att i ett första läge få överlåta sju fastigheter till andra myndigheter, då det inte längre bedömdes nödvändigt för Skogsstyrelsens verksamhet att förvalta dessa. Ytterligare avyttringar blir sannolikt aktuella de kommande åren.

Investeringar i anläggningstillgångar, lån i Riksgälden och räntekontokredit (bilaga 2)

I bilaga 2 redovisas vårt behov av låneram för investeringar.

Behoven att bedriva utvecklingsprojekt är fortsatt stor. Det handlar dels om att uppdatera äldre system med ny teknik, dels om att nyutveckla inom både våra e-tjänster och handlägningsrutiner. Behoven är också stora när det gäller att tillhandahålla ”öppna data”. De utvecklingsprojekt som finns i vår långsiktiga utvecklingsportfölj uppgår till cirka 20-25 mnkr per år de kommande åren.

I investeringsramen behöver kommande år finnas utrymme för att öka takten i att byta ut äldre fordon med fossila drivmedel, till miljövänligare alternativ. Detta för att ge Skogsstyrelsen möjlighet att uppfylla målsättningen inom Agenda 2030 att ha en fossilfri fordonspark.

Under de kommande åren kommer verksamheten också belastas med lån och nya avskrivningskostnader för utbyte av viss IT-utrustning.

I äskande om låneram nedan, samt i bilaga, ingår inte de tillkommande investeringsbehov som kan komma att uppstå till följd av en volymökning av verksamheten till följd av rättsutveckling m.m.

Skogsstyrelsen bedömer behovet av räntekontokredit år 2023–2025 till 100 mnkr, oförändrat i förhållande till år 2021. Bedömningen grundar sig på den verksamhetsnivå Skogsstyrelsen har utifrån nu gällande regleringsbrev.

Skogsstyrelsen hemställer om en låneram 2023 på 140 mnkr, 2024 på 150 mnkr och för 2025 på 155 mnkr samt en oförändrad räntekontokredit 2023–2025 på 100 mnkr.

Bemyndiganderedovisning (bilaga 3)

Som konstaterats ovan påverkas den verksamhet som finansieras av anslaget 1:2 av ett antal externa förhållanden, inte minst pågående rättsprocesser som leder till ökad osäkerhet i hur anslagsbelastningen utvecklas. I förlängningen finns därför också ett större behov av att med såväl anslagskrediter som bemyndiganderamar kunna parera för dessa oklarheter. Beroende på omfattningen av fleråriga beslut inom skogsprogrammet efter 2022, samt anslagsutvecklingen inom områdesskydd och naturvårdande skötsel kan det finnas behov av ökade bemyndiganderamar 2023 och framåt.

Mot bakgrund av vad som beskrivits under avsnittet Ekonomiskt stöd för miljövårdande skötsel i frivilliga avsättningar ovan, så bedömer Skogsstyrelsen att bemyndiganderamen för anslag 1:2 ap 1 bör uppgå till 90 mnkr 2023, 110 mnkr 2024 och 125 mnkr 2025.

Skogsstyrelsen hemställer om att bemyndiganderamar för 2023–2025 beviljas enligt bilaga 3.