

RAPPORT 2021/1

Samlad tillsynsplan 2021



© Skogsstyrelsen, januari 2021

FÖRFATTARE

Åsa Lundberg (red.)
Christoffer Gillström
Anna-Clara Sjöström
Claes Ugglå

ARBETSGRUPP

Åsa Lundberg
Mari Hansson
Magnus Pettersson
Lena Sandell
Michael Andersson
Marianne Karlsson
Lars-Olof Sarenmark
Johanna Åkerlund

OMSLAGSFOTO

Vänster: Lars Johansson
Höger över: Yaman Albolbol
Höger neder: Kerstin Ström

GRAFISK PRODUKTION

Ann Giss

UPPLAGA

Finns endast som pdf-fil för egen utskrift

Innehåll

Förord	5
Definitioner	6
Objekttillsyn	6
Systemtillsyn	6
Tillsyn	6
Tillsynsobjekt	6
Verksamhetsutövare	6
Sammanfattning	7
Mål med tillsynen	9
Effektmål	9
Prestationsmål	9
Kvalitetsmål	10
Produktivitetmål	10
Nöjda kunder	10
Objekttillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken	12
Prioritering av tillsyn under 2021	12
Miniminivåer per region	16
Obligatoriska uppgifter	16
Tillsynsaktiviteter utan miniminivå	17
Resurser	17
Systemtillsyn enligt miljöbalken	19
Prioritering av tillsyn under 2021	19
Resurser	19
Tillsyn enligt lagen om virkesmätning	20
Prioritering av tillsyn under 2021	20
Resurser	20
Kontroll enligt timmerförordningen	21
Prioritering av tillsyn under 2021	21
Kontroll av importörer	21
Kontroll av handlare	22
Kontroll av virkesköpande företag	22
Resurser	22
Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial	23
Prioritering av tillsyn under 2021	23
Resurser	23
Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten	24
Effektmål	24
Prestationsmål	24
Kvalitetsmål	25
Produktivitetmål	25
Nöjda kunder	26
Ekonomi	27
Bilagor	28

Förord

Denna tillsynsplan beskriver Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen under 2021. Tillsynsplanen baseras på den behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn som avser perioden 2021–2023.

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 operativ 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.

Skogsstyrelsen har under de senaste åren arbetat med att utveckla myndighetens tillsyn på olika sätt. 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.

En mycket viktig del inom tillsynen är att arbeta enhetligt och för att underlätta arbetet har Skogsstyrelsen tagit fram en definition av begreppet. Definitionen är *”Det är primärt tillståndet i skogen som avgör hur vi riktar vår tillsyn. Förutsatt likartat tillstånd i skogen är sannolikheten för att bli kontrollerad och vilka tillsynsverktyg vi använder desamma oberoende av var i landet åtgärden sker. Tillsynsplanen är ett av våra viktigaste medel för att nå enhetlighet.”*

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.

Tillsynsplanen bygger på de behov som uppmärksammas i samband med behovsutredningen. En beredskap behöver även finnas för extraordinära händelser som uppkommer efter att tillsynsplanen beslutats. En ändring av tidigare beslutade nivåer i tillsynsplanen kan då behöva göras. Beslut om förändringar sker efter dialog mellan skogsavdelningen, regionchef och generaldirektör i särskild ordning.

Jönköping i december 2020

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Åsa Lundberg
Processförvaltare, 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.

Sammanfattning

Tillsynsplanen avser verksamhetsåret 2021 och grundas på behovsutredningen ”Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2021–2023”, se bilaga 1. I behovsutredningen beskrivs behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen.

I första kapitlet redogörs för målen med Skogsstyrelsens tillsyn. Målen är uppdelade på effektmål, prestationsmål, produktivitetsmål, kvalitetsmål och mål för nöjda kunder. Effektmålen är svåra att följa upp, eftersom myndighetens tillsyn endast i viss utsträckning kan bidra till att uppfylla målen. Yttre faktorer påverkar i hög grad dessa mål. Det kommer dock att följas upp i vilken utsträckning myndighetens beslut har följts. Även övriga mål och det ekonomiska utfallet kommer att följas upp. Hur detta kommer att göras framgår av kapitlet Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten.

Erfarenhetsmässigt vet vi att en viss mängd tillsynsaktiviteter behövs för att upprätthålla en acceptabel nivå vad gäller lagefterlevnaden. Inom objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken kommer därför prioritering att ske utifrån de behov av tillsyn som uppmärksammas i behovsutredningen. Det görs genom att i urvalet för manuell granskning och handläggning av avverkningsanmälningar prioritera hänsynskrävande biotoper, kulturmiljövårderna och skyddszoner mot vatten och våtmarker. Dessutom kommer åtta tillsynsaktiviteter pekats ut speciellt i tillsynsplanen för 2021. Tillsynsaktiviteterna är följande.

- Beslut om hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken
- Beslut om hänsyn till rennäringens intressen
- Kommunikeringar om åtgärder mot skadliga insekter
- Kontroller av reproduktionsplikt i ungskogar.
- Avsyrningar av beslut enligt 30 § skogsvårdslagen, 12 kap. 6 § miljöbalken och 26 kap. 9 § miljöbalken
- Avsyrning av beslut enligt 5 och 6 §§ skogsvårdslagen
- Avsyrning av beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog
- Tillsyn av biotopskyddsområden

Enligt förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska myndigheten utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Erfarenheter från tidigare års arbete med tillsyn, exempelvis fältbesök före och efter avverkning samt avsyrning efter avverkning eller utförd åtgärd, visar på ett behov av att utöva tillsyn för att säkerställa att lagstiftningen följs. Som ett mått på lägstanivån för denna tillsyn har miniminivåer tagits fram. Miniminivåerna kommer att följas upp under året.

Drygt 530 beslut om hänsyn till naturvården eller kulturmiljövården enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken ska fattas. Dessutom ska minst 14 beslut som rör hänsyn till rennäringen fattas och minst 30 kommuniseringar om åtgärder mot skadliga insekter skickas. Minst 35 kontroller av reproduktionsplikt i ungskogar ska genomföras och biotopskyddsområden ska kontrolleras med hjälp av högupplösta flygbilder. Samtliga skador i biotopskyddsområden som registrerats under 2018 till 2020 ska dessutom hanteras. Samtliga beslut om hänsyn och återväxter ska avsynas och detsamma gäller för minst 20 procent av tillstånden i fjällnära skog.

Nivån på övriga tillsynsaktiviteter inom objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken avgörs av respektive distrikt inom ramen för Skogsstyrelsens fastställda styrande dokument.

Inom systemtillsynen enligt miljöbalken kommer tillsynsområdena vägar och dikesrensning fortsatt att prioriteras. Under året kommer 30 tillsynsbesök att genomföras.

Inom tillsynen enligt lagen om virkesmätning kommer mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras under 2021. 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 2021 att genomföras av importörer av trä- och pappersprodukter samt handlare. Totalt kommer 35 kontroller att genomföras.

Inom tillsyn av verksamhetsutövare som levererar skogsodlingsmaterial kommer företag som köpt in plantor från utlandet att prioriteras.

Mål med tillsynen

Nedanstående mål uttrycker Skogsstyrelsens ambition inom tillsynsverksamheten för 2021.

Effektmål

Skogsstyrelsens tillsyn ska leda till effekter i skogen som bidrar till att uppnå de skogs- och miljöpolitiska målen. Det är många olika faktorer som påverkar tillståndet i skogen, där regelverk och tillsyn är viktiga delar. Naturvårdsverket tog 2019 fram en rapport¹, en litteraturstudie, som visar på att tillsyn har både en specifik och en generell effekt, d.v.s. en effekt på det enskilda ärendet men även på andra åtgärder i skogen. Där den generella effekten dessutom ofta är den största. Effektmålen är också kopplade till andra delar av Skogsstyrelsens verksamhet och är även riktmärken för andra aktörer inom skogssektorn.

En del av målen kan uppnås genom tillsyn enligt flera olika lagstiftningar, till exempel kan antalet olagliga avverkningar minskas både genom tillsyn enligt timmerförordningen, skogsvårdslagen och miljöbalken. Utifrån de nämnda regelverken ser vi följande bidrag till effekter.

- Tillsynen ska bidra till att god hänsyn tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen vid skogsbruksåtgärder.
- Tillsynen ska bidra till minskad negativ miljöpåverkan vid skogsbruksåtgärder.
- Tillsynen ska bidra till bättre skogsförnygringar.
- Tillsynen ska bidra till att skador på skog begränsas.
- Tillsynen ska säkerställa en god förvaltning av naturmiljön i biotopskyddsområden.
- Tillsynen ska bidra till att förekomsten av olagliga avverkningar minskar.
- Tillsynen ska genom en korrekt mätning bidra till ett högt förtroende för resultatet av virkesmätningen i handeln med virke.
- Tillsynen av produktion och handel med skogsodlingsmaterial ska bidra till en väl fungerande marknad för skogsodlingsmaterial.

Prestationsmål

- Under 2021 ska inriktningen i tillsynsplanen följas samt minst det antal tillsynsaktiviteter som anges i tillsynsplanen genomföras på varje region och på tillsynsenheten.

Då tillsynsplanen har tagits fram med representation från både tillsynsenheten och samtliga regioner, samt diskuterats vid ett flertal tillfällen i tillsynsforum, ska

¹ Effekter av tillsyn – en litteraturstudie. Naturvårdsverket. Rapport 6870 – 2019.

åtminstone de miniminivåer som uttrycks i den beslutade tillsynsplanen också genomförs.

Kvalitetsmål

- Antalet avvikelser från Skogsstyrelsens styrande dokument inom tillsyn ska minska över tid och de avvikelser som identifieras ska hanteras.

Det är viktigt att Skogsstyrelsens tillsyn håller hög kvalitet. Delar av tillsynen innebär att Skogsstyrelsen kontrollerar att olika verksamhetsutövare har system och rutiner för att efterleva lagstiftning. Det är därför högst relevant att också Skogsstyrelsen lever upp till interna och externa krav. Det är även lämpligt att ett prestationsmål balanseras med ett kvalitetsmål.

Varje år har tillsynsenheten som mål att genomföra minst en kvalitetsgranskning av en tillsynsaktivitet inom objekt tillsynen enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Dessa genomförs enligt en särskild fastställd metodik där avvikelser graderas på ett speciellt sätt. Resultatet återkopplas därefter till distrikten. Det är genom dessa kvalitetsgranskningar som kvalitetsmålet kan mätas.

Produktivitetsmål

- Skogsstyrelsen ska arbeta för att prioritering ska ske mot de tillsynsområden och de tillsynsärenden där tillsynen ger störst nytta.

Utifrån ett risk- och effektbaserat arbetssätt ska Skogsstyrelsen ständigt sträva efter att lägga resurserna där de gör mest nytta. Behovsutredningen ger ett viktigt underlag till att prioritera inom och mellan de olika tillsynsområdena. Tillsynsplanen är medlet för att precisera hur detta ska ske. Idag handläggs en liten del av de inkommande anmälningarna om avverkning automatiskt. Skogsstyrelsen arbetar nu genom projektet *Ändamålsenlig ärendehandläggning* med att öka andelen automatiskt handlagda avverkningsanmälningar. I projektet byggs ett urval som genom en digital analys ska fånga de ärenden som är mest prioriterade för manuell utredning och eventuell tillsyn. Över tid ska andelen manuellt granskade ärenden som leder till tillsyn öka. Ett annat projekt som Skogsstyrelsen arbetar med tar vid där *Ändamålsenlig ärendehandläggning* slutar och beskriver utredningen av ärendet, projektet *Utredning av tillsynsärende*. Genom att förtydliga hur Skogsstyrelsens utredning i ett enskilt ärende ska ske så ökar sannolikheten att utredningen sker på ett enhetligt sätt, innehållande rätt delar och till en tillräckligt god kvalitet.

Nöjda kunder

- Främst bör Skogsstyrelsen arbeta med föreskriftsändringar som leder till minskad administration och större handlingsfrihet för markägarna.
- Externa synpunkter om tillsynen tas om hand och återkopplas.

Arbetet med regelförenkling bör fortsätta för att öka andelen nöjda kunder. Främst bör Skogsstyrelsen arbeta med föreskriftsändringar som leder till minskad administration och större handlingsfrihet för markägarna. Skogsstyrelsen bör även vid behov föreslå ändringar i lagar och förordningar till regeringen.

Utifrån bland annat miljöledningssystem kan externa aktörer lämna synpunkter på eller förslag om vår verksamhet. Det kan till exempel vara ett påpekande om att myndigheten inte följer styrande dokument eller ett förslag till förbättring i något avseende. Det är viktigt att externa synpunkter om tillsynen tas om hand. Externa synpunkter ska även, om möjligt, alltid återkopplas till den som lämnat synpunkten.

Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken

Prioritering av tillsyn under 2021

Enligt förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska myndigheten utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har ansetts som tillsynsmyndighet följs. Erfarenheter från tidigare års arbete med tillsyn, exempelvis fältbesök före och efter avverkning samt avsyning efter avverkning eller utförd åtgärd, visar på ett behov av att utöva tillsyn för att säkerställa att lagstiftningen följs. Skogsstyrelsens objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken kan delas in i en rad olika tillsynsaktiviteter.

Skogsstyrelsen arbetar genom projektet "Ändamålsenlig ärendehandläggning" med att ta fram ett urvalssystem för handläggning av avverkningsanmälningar. Målet är att samtliga avverkningsanmälningar ska handläggas digitalt och via en analys tas sedan ett urval av avverkningsanmälningar ut för fortsatt manuell handläggning och utredning. Urvalet utgår från ett risk- och effektbaserat tankesätt där tillit till anmälarens intentioner är en viktig del. Urvalet som planeras att införas under 2021 styrs av behovsutredning och tillsynsplan och under 2021 kommer därför hänsynskrävande biotoper, kulturmiljövården och skyddszoner mot vatten och våtmarker att prioriteras i urvalet. Arbetssättet kommer att bidra till större enhetlighet över landet samtidigt som transparensen och effektiviteten ökar.

I mars 2020 slog högsta förvaltningsdomstolen fast i en dom att Skogsstyrelsens vägledning är att betrakta som ett beslut, men att de inte går att överklaga på grund av hur de är formulerade. Med anledning av domen har Skogsstyrelsen sett över sitt arbetssätt och kommit fram till att upphöra med användandet av vägledningarna som verktyg. I ett enskilt ärende kommer framöver, vid behov, beslut att användas. Ytterligare en faktor som bidragit till beslutet är att vägledningarna uppfattats som otydliga av markägare trots upprepade försök att göra vägledningarna tydligare.

Skogsstyrelsen har tidigare utrett om myndigheten ska fortsätta registrera nyckelbiotoper i samband med att skogsägaren gör en avverkningsanmälan. Under utredningens gång identifierades en rad problem med arbetssättet. Detta resulterade bland annat i ett projekt för att ta fram ett utvecklat arbetssätt, *Utredning av tillsynsärende*. Projektets syfte var att tydliggöra hur en utredning av ett tillsynsärende ska ske allsidigt och tillvarata behoven utifrån det enskilda ärendets beskaffenhet. Under året som gått har arbetssättet tagits fram och kommer att användas från och med första januari 2021.

Utöver att urvalet av avverkningsanmälningar riktas mot de prioriterade områdena hänsynskrävande biotoper, kulturmiljövården och skyddszoner mot vatten och våtmarker har även miniminivåer per region som fångar lägstanivån för tillsyn tagits fram precis som tidigare år. Arbetet med miniminivåer ökar enhetligheten över landet och öppnar samtidigt för möjligheten att prioritera ytterligare tillsyn utifrån regionala eller lokala behov. Miniminivåerna kommer att följas upp under 2021.

Erfarenhetsmässigt vet vi att en viss mängd tillsynsaktiviteter, exempelvis beslut om hänsyn, avsyningar av beslut och tillsyn av biotopskyddsområden, behövs för att upprätthålla en acceptabel nivå vad gäller lagefterlevnaden. Aktiviteter som inte finns med i listan nedan har inte några miniminivåer under 2021, men uppföljning av dessa aktiviteter kommer att göras varje månad och redovisas på distriktsnivå precis som tidigare.

Det har under flera år funnits en stor spridning inom landet av hur många beslut som fattas om hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Under 2016 skrev några distrikt beslut på ungefär 0,1 procent av anmälningsärendena och ett distrikt på ca 1,1 procent av ärendena. I antal handlade det om 2 – 33 beslut. Under 2019 var spridningen ännu större, från mindre än 0,1 procent till 1,7 procent och i antal 2 – 47 beslut. Den stora spridningen visar på att det fortfarande finns behov av att ha kvar miniminivåer som berör antalet beslut. Miniminivåerna är satta på regionnivå och regionerna ansvarar för att distrikten arbetar enhetligt utifrån de regionala nivåerna.

De miniminivåer som valts bidrar till Skogsstyrelsens effekter som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

- *Beslut om hänsyn* bidrar exempelvis till effekten *Förbättrad miljöhänsyn*,
- *Tillsyn av biotopskyddsområden* bidrar till effekten *Skydd och skötsel av naturvärden*,
- *Kommuniceringar om åtgärder mot skadliga insekter* bidrar till *Minskade skogsskador* och
- *Kontroller av reproduktionsplikt i ungskogar* bidrar till *Mer vitala och produktiva skogar*.

Tillsyn av biotopskyddsområden bidrar även genom att delvis fokusera på nyttjandet av högupplösta flygbilder till området *Digitalisering* som också pekats ut som viktigt i verksamhetsstrategin.

Följande tillsynsaktiviteter har miniminivåer under 2021.

- **Beslut om hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken.**

Minst det antal beslut som anges i tabell 1 ska fattas inom respektive region. Antalet beslut motsvarar 0,8 procent av antalet inkomna anmälningar om avverkning per år under tidsperioden 2017 – 2019. Hänsyn till hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och skyddszoner mot vatten och våtmarker är fortsatt högst prioriterad, men samtliga beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen räknas i miniminivån.

I behovsutredningen är det tydligt att vi bör prioritera hänsynskrävande biotoper, kulturmiljövärden och skyddszoner mot vattendrag i vår tillsyn. Urvalet för manuell granskning och handläggning kommer därför att riktas mot dessa variabler under 2021. I miniminivån för beslut kommer samtliga beslut om hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen att räknas, men genom urvalet kommer de utpekade variablerna ändå att prioriteras.

- **Beslut om hänsyn till rennäringens intressen.**

Minst det antal beslut som berör rennäring som anges i tabell 1 ska fattas inom respektive region.

Även rennärringsfrågor behöver prioriteras och Skogsstyrelsen bör arbeta mer aktivt med rennärringsfrågor enligt behovsutredningen. Under de senaste åren har ett fåtal beslut som rör rennäring fattats per år och det har funnits en miniminivå på åtta fattade beslut under 2018 och 2019. Inför 2020 höjdes denna nivå till 14 beslut, varav 13 i region Nord och ett i region Mitt. För region Nord innebär det ungefär två beslut per distrikt, som avser hänsyn till rennäringens intressen.

- **Kommuniceringar om åtgärder mot skadliga insekter**

Minst det antal kommuniseringar enligt 29 § skogsvårdslagen som anges i tabell 1 ska fattas inom respektive region. I miniminivåer räknas samtliga kommuniseringar till 29 §, exempelvis utforsling av skadat virke, men också sök och plock inom bekämpningsområdet.

Granbarkborren är den insekt som gör mest skada på våra granskogar. Den torra sommaren 2018 ledde till stora angrepp i framförallt södra Sverige. Angreppen fortsatte även 2019 och spred sig då norrut. Under 2020 var problemen stora även i Svealand. Skogsstyrelsen behöver därför prioritera arbetet med åtgärder kring bekämpning av granbarkborre. Ett sätt är att arbeta mer med beslut enligt föreskrifterna till 29 § skogsvårdslagen. En svårighet med den tillsynen är att det ofta rör sig om korta tidsperioder för att efter granbarkborrens svärmning hinna kommunicera inför beslut, ta beslut om åtgärder och ge skogsägaren tillräcklig tid att utföra åtgärder innan granbarkborren lämnar träden. Att som miniminivå använda antalet kommuniseringar istället för antalet beslut är mer relevant för att visa vilket arbete regionerna lägger på aktiviteten, då ärendet ofta kan avslutas redan vid kommunikationen. I miniminivån inför 2021 anges därför kommuniseringar.

- **Kontroller av reproduktionsplikt i ungskogar**

Inom Region Nord ska 35 kontroller av reproduktionsplikt genomföras i ungskogar under 2021. Ärenden som inte uppnår skogsvårdslagen ska utredas vidare enligt gällande anvisning.

Det finns inom några distrikt stora problem med kraftigt viltskadade områden och därför är återväxtkontroller av sådana bestånd prioriterade. Störst problem med att få upp godkända föryngringar ser vi i dagsläget i de norra delarna av landet. Miniminivån kommer därför under 2021 enbart att gälla Region Nord.

- **Avsyringar av beslut enligt 30 § skogsvårdslagen, 12 kap. 6 § miljöbalken och 26 kap. 9 § miljöbalken**

Alla beslut enligt 30 § skogsvårdslagen, 12 kap. 6 § miljöbalken och 26 kap. 9 § miljöbalken ska avsynas.

Avsyring av beslut är en obligatorisk uppgift, men för att öka fokus på att avsyringarna utförs snabbt efter utförd avverkning pekas dessa ut i en miniminivå under 2021. Alla beslut enligt 30 § skogsvårdslagen, 12 kap. 6 § miljöbalken och 26 kap. 9 § miljöbalken ska avsynas. Antalet ärenden det innebär per region

kommer att tas fram efter att analysen över vad som är avverkat under 2019/2020 är utförd. Miniminivån kan med fördel genomföras som en kampanj.

- **Avsyrning av beslut enligt 5 och 6 §§ skogsvårdslagen**

Alla förelägganden om återväxtåtgärder ska avsynas.

När ett föreläggande om återväxtåtgärder är fattat är det en obligatorisk uppgift att följa upp ett sådant. För att öka fokus på att detta verkligen blir gjort beskrivs denna arbetsuppgift som en miniminivå för 2021. Antalet ärenden det innebär per region kommer att tas fram under januari 2021.

Förnygringsresultaten blir allt bättre, men avviker fortfarande i varierande grad från lagstiftningens krav. Ett av Skogsstyrelsens fokusområden under 2021 är ”Mer produktiva ungskogar”. Arbetet med tillsyn av återväxter kopplar starkt till detta fokusområde. Mer vitala och produktiva skogar är också en prioriterad effekt i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

- **Avsyrning av beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog**

Minst det antal beslut om tillstånd eller delvis tillstånd i fjällnära skog som anges i tabell 2 ska avsynas i fråga om hänsyn och återväxtåtgärder. Antalet avsyrningar motsvarar 20 procent av de tillstånd och delvis tillstånd vi meddelat i medeltal de senaste tre åren. Under 2020 ska minst 20 procent av sådana tillståndsbeslut avsynas i fråga om hänsyn och återväxtåtgärder. Avsyrningarna kommer att ske vid ett tillfälle då både hänsyn och återväxtåtgärder avsynas samtidigt.

Enligt Rutin - Tillsyn enligt skogsvårdslagen (protokoll H-29/2019) ska samtliga beslut avsynas efter utförd åtgärd. Beslut tas i samtliga ärenden om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och innehåller villkor för såväl återväxtåtgärder som hänsyn till andra intressen. Krav på avsyrning av samtliga sådana beslut skulle leda till att andra, högre prioriterade delar i tillsynsarbetet måste prioriteras ner. Ett avsteg från rutinen görs därför när det gäller avsyrning av beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

- **Tillsyn av biotopskyddsområden**

Samtliga skador som registrerades under 2018, 2019 och 2020 ska hanteras under 2021.

Uppföljning ska dessutom göras av samtliga biotopskyddsområden med hjälp av det arbetssätt som vi har sedan tidigare i analysen faktiskt avverkat, vilket innebär att endast mycket grova skador upptäcks. Skador som upptäcks ska utredas enligt beskrivning i styrande dokument.

Dessutom ska inom områden med högupplösta flygbilder från 2020, samtliga biotopskyddsområden följas upp med hjälp av dessa bilder. Skador som upptäcks ska utredas enligt beskrivning i styrande dokument.

Syftet med tillsyn av biotopskyddsområden är att kontrollera om några skadliga åtgärder vidtagits i områdena och i de fall skadliga åtgärder har skett, utreda dessa och vid behov anmäla misstanke om brott. Utöver det som beskrivs i miniminivån ovan ska även skador som upptäcks i samband med annan verksamhet hanteras.

Miniminivåer per region

I tabellerna nedan framgår miniminivåerna för respektive tillsynsaktivitet fördelade på region.

Besluten om hänsyn är beräknade på treårsmedeltalet av antalet avverkningsärenden som har kommit in till regionen under 2017–2019. Avsyningar av beslut om hänsyn och återväxter ska ske för samtliga ärenden. Kommunikeringar om åtgärder mot skadliga insekter och beslut om hänsyn till rennärningen är tänkta att syfta till att få igång ett arbete och är lågt satta. Avsyningarna av tillstånd i fjällnära skog är beräknade utifrån antalet tillstånd och delvis tillstånd som meddelats i medeltal de senaste tre åren.

Antalet skador som ska hanteras inom tillsyn av biotopskyddsområden är samtliga skador som är registrerade under 2018, 2019 och 2020, men ännu inte hanterade.

Tabell 1. Miniminivåer för tillsynsaktiviteter

Region	Beslut om hänsyn till naturvärden eller kulturmiljövärden enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken	Beslut om hänsyn till rennärningen	Kommunikeringar om åtgärder mot skadliga insekter	Kontroller av reproduktionsplikt i ungskogar
Region Nord	139	13	0	35
Region Mitt	176	1	11	0
Region Syd	216	0	19	0
Totalt	531	14	30	35

Tabell 2. Miniminivåer för tillsynsaktiviteter

Region	Avsyning av beslut om miljöhänsyn	Avsyning av beslut om återväxter	Avsyning av beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog	Tillsyn av biotopskyddsområden
Region Nord	100%	100%	38	100%
Region Mitt	100%	100%	2	100%
Region syd	100%	100%	0	100%
Totalt	100%	100%	40	100%

Obligatoriska uppgifter

Beslut om artskydd ska fattas i enlighet med Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.

Alla beslut som fattas ska avsynas så snart det är möjligt. Avsyning kan ske med flygbilder, drönare, helikopter eller fältbesök till fots utifrån behovet i det enskilda ärendet. Undantaget från kravet på avsyning av samtliga beslut är beslut om avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog. Avsyning av beslut i fjällnära skog har istället fått en miniminivå enligt ovan. Vad gäller avsyning av beslut i

ädellövskog gör berörda distrikt själva en bedömning kring hur stor andel av besluten som ska avsynas. Beslut där tillstånd lämnas i ädellövskog innehåller villkor för hur avverkningen ska ske och för återväxtåtgärder. Att avsyna samtliga beslut i ädellövskog är både svårt och resurskrävande på grund av att det normalt krävs ett flertal åtgärder fördelade på ett flertal år innan området har en fullgod föryngring.

Tillsynsaktiviteter utan miniminivå

Följande tillsynsaktiviteter kommer inte att ha några särskilt angivna miniminivåer under 2021, utan nivån på verksamheten avgörs av respektive region och distrikt inom ramen för de fastställda rutindokument som gäller för Skogsstyrelsens objektsvisa tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken.

- Fältbesök före avverkning
- Fältbesök efter avverkning
- Återväxtkontroller
- Förelägganden och förbud som inte gäller hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen
- Föreläggande gällande åtgärder mot skadliga insekter
- Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
- Natura 2000
- Avsyningar av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
- Avsyningar av Natura 2000-råd

Resurser

Regionerna och distrikten tilldelas resurser från förvaltningsanslaget främst baserat på hur många avverkningsärenden som distriktet förväntas hantera under kommande år.

Inför 2021 har regionerna budgeterat arbetet med handläggning och tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken till 115 miljoner kronor. Dessutom har skogsavdelningen budgeterat 21 miljoner kronor för arbete med samtliga tillsynsområden.

Under 2018 uppdaterades bedömningarna kring hur lång tid enskilda tillsynsaktiviteter tar i anspråk. Exempelvis höjdes tidsåtgången för beslut om hänsyn, medan tiden för fältbesök före avverkning ligger kvar på samma nivå.

En beräkning av kostnaderna för 2021 har gjorts. För att göra bedömningen av kostnaderna har antaganden om hur många avsynade beslut som miniminivåerna innebär behövt göras. Antalet fattade beslut under 2019 har i de fallen använts som underlag i beräkningen för hur många beslut som ska avsynas. Dessutom har antaganden om hur många skador i biotopskyddsområden som miniminivån

Tillsyn av biotopskyddsområden innebär gjorts utifrån preliminära siffror och en skattning av tidsåtgången för flygbildstolkning av biotopskydd har behövt göras. Kostnaderna för miniminivåerna fördelar sig enligt följande.

- Region Nord 1,8 miljoner kronor
- Region Mitt 1,8 miljoner kronor
- Region Syd 2,5 miljoner kronor

Den beräknade kostnaden för miniminivåerna i tillsynsplanen för 2021 är något högre än motsvarande kostnad föregående år.

Aktiviteter för att nå miniminivåerna utgör endast en liten del av tillsynsverksamheten. Merparten av resurserna läggs på annat arbete. Här ingår exempelvis fältbesök före och efter avverkning, samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, arbete med Natura 2000, satellitbildsanalys och utskick av svarskort. Regionerna har även möjlighet att därutöver prioritera andra områden högre inom tillgängliga resurser.

Tillsynsaktiviteter där det inte finns miniminivåer och där regionerna kan göra egna prioriteringar är exempelvis kontroll av återväxter och förelägganden om föryngringsåtgärder.

Utöver detta behövs resurser för att till exempel svara på externa skrivelser, arbete med regional bedömning av bevarandestatus i artskyddsärenden tillsammans med länsstyrelsen, kalibrering med länsstyrelsen, att arbeta med ärenden i domstol, samordning, kompetensutveckling, kommunikation, planering och uppföljning.

Systemtillsyn enligt miljöbalken

Tillsynen riktar sig mot verksamhetsutövare som omfattas av kravet att anmäla åtgärder för samråd enligt miljöbalken eller utför åtgärder som ska anmälas för samråd enligt miljöbalken. Verksamhetsutövare som omfattas är bland annat inköps- och avverkningsföretag inom skogsnäringen, men även övriga aktörer som utför åtgärder i skogen.

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

Prioritering av tillsyn under 2021

Under 2021 kommer tillsynsområdena vägar och dikesrensning fortsatt att prioriteras. Därutöver kommer uppföljande tillsyn göras hos verksamhetsutövare som fick tillsynsbesök under 2016, 2017 eller 2018.

Tillsynsbesök kommer att göras hos sju företag, två kommuner och ett stift som inte har fått tillsynsbesök tidigare. Hos 20 verksamhetsutövare som fick tillsynsbesök under 2016, 2017 eller 2018 görs uppföljande tillsyn via Skype. Då kontrolleras att systemet för egenkontroll fungerar bland annat att genom att granska verksamhetsutövarens genomförda uppföljningar. Om uppföljningarna saknas eller är bristfälliga leder det till en återkontroll under nästkommande år.

Under 2021 kommer således minst 30 tillsynsbesök att genomföras. Vilka verksamhetsutövare som kommer att få tillsynsbesök under 2021 framgår av bilaga 2.

Resurser

De 30 tillsynsbesök som ska göras tar ungefär 0,4 årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs 0,1 årsarbetskraft för övrigt arbete, till exempel kommunikation, kompetensutveckling, planering och utvärdering. Sammantaget är resursbehovet därför 0,5 årsarbetskrafter för 2021.

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.

Prioritering av tillsyn under 2021

Under 2021 kommer fortsatta insatser att göras för att öka antalet företag som anmäler sin verksamhet till Skogsstyrelsen. Det innebär bland annat undersökningar av handelskedjan för att ta reda på vilka företag som utför mätning och borde ha anmält sig enligt 7 § Skogsstyrelsens föreskrifter om virkesmätning.

Under 2021 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 skapa mest variation och systematiska fel för bränslemätning. En del kontroller kommer att göras utan fältbesök.

Det utvecklas ny teknik och nya mätmetoder för travmätning som bör omfattas av tillsynen under 2021.

Under 2021 kommer 20 tillsynsbesök att göras. Det bästa är att göra alla som fysiska besök, men under rådande pandemi får vi göra bedömningar från fall till fall om det är lämpligare med mejl- eller Skypekontroller. Företag som inte har fått tillsynsbesök tidigare kommer att prioriteras. Vilka företag som kommer att få tillsynsbesök framgår av bilaga 3.

Resurser

De 20 tillsynsbesök som ska göras tar ungefär 0,7 årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs en halv årsarbetskraft för övrigt arbete, till exempel kommunikation, kompetensutveckling, planering och utvärdering. Sammantaget är resursbehovet därför 1,2 årsarbetskrafter för 2021.

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.

Prioritering av tillsyn under 2021

Kontroll av importörer

Svenska importörer är verksamhetsutövare då de första gången placerar trä- eller pappersprodukter på EU:s inre marknad. Det innebär att endast trävaror som importeras från länder utanför EU kontrolleras. Totalt finns det drygt 2 000 företag som har importerat varor som omfattas av timmerförordningen för mer än 5 000 kronor till Sverige under det senaste året. Av dessa stod 300 företag för ungefär 95 procent av importvärdet.²

Totalt kommer 30 importörer att kontrolleras under 2021.

Tio företag har valts ut med följande kriterium.

- Företaget har importerat produkter som omfattas av timmerförordningen för mer än 7 miljoner kronor under perioden 1 juli 2019 till och med 30 juni 2020 och har tidigare inte kontrollerats.

20 företag har valts ut med följande kriterium.

- Företaget har importerat produkter som omfattas av timmerförordningen för mer än 1 miljon kronor under perioden 1 juli 2019 till och med 30 juni 2020 och har kontrollerats under 2015 eller 2016.

Vid återbesöken kontrolleras att systemet för tillbörlig aktsamhet fortfarande fungerar och att företaget arbetar aktivt med det. Det finns också möjlighet att kontrollera några företag efter tips från organisationer, företag eller allmänheten. Vilka importerande företag som kommer att kontrolleras framgår av bilaga 4.

Produkter från Indonesien är undantagna eftersom de inte omfattas av timmerförordningen. Däremot kan företag som importerar produkter från Storbritannien komma kontrolleras under 2021, eftersom landet inte längre är medlemmar i EU.

Under 2021 kommer provtagning fortsatt att genomföras i samband med en del av kontrollerna. Proverna kommer att skickas på analys för att fastställa vilka träarter som ingår i produkterna. Skogsstyrelsen skickar proverna för antingen mikroskopisk eller isotopisk träartsanalys. Mikroskopisk träartsanalys identifierar vilka träarter produkten innehåller, medan isotopisk analys ger kunskap om i vilka geografiska områden träden har vuxit.

² Uppgifter hämtade från Tullverket.

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 2021 kommer fem handlare att kontrolleras, för att uppmärksamma denna typ av företag på att timmerförordningen finns och ställer vissa krav på dem. Vilka handlare som kommer att kontrolleras framgår av bilaga 4.

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 är 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 för att därefter göra en ny utvärdering. Under 2021 kommer därför inga virkesköpande företag att kontrolleras.

Av utvärderingen framgår att de svenska virkesköpande företagen är medvetna om timmerförordningen och de arbetar systematiskt med att förbättra hanteringen av avverkningsanmälningar. Både skogsbranschen och Skogsstyrelsen arbetar för en enklare hantering och distrikten säkerställer att skogsvårdslagen och miljöbalken, och därmed även timmerförordningen, följs. Vi anser därför att våra resurser kan användas där de bättre behövs.

Resurser

Arbetet med timmerförordningen tar ungefär 1,5 årsarbetskrafter i anspråk. Därutöver tillkommer kostnader för bland annat provtagning av träprodukter, som uppskattas till ungefär 20 000 kronor under 2021.

Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

Tillsynen är inriktad mot verksamhetsutövare som producerar och/eller saluför skogsodlingsmaterial. Den bidrar till effekten *Mer vitala och produktiva skogar* som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

Prioritering av tillsyn under 2021

Följande kriterier styr urvalet av företag och verksamhetsplatser som ska få tillsynsbesök under 2021.

1. Företaget eller verksamhetsplatsen har inte kontrollerats tidigare eller har senast kontrollerats för mer än fem år sedan, och
2. Företaget har fört in skogsodlingsmaterial från ett eller flera länder under 2018–2020, och
3. Företaget har fört in skogsodlingsmaterial från två eller flera plantskolor under 2018–2020.

Utöver de företag och verksamhetsplatser som uppfyller ovanstående kriterier kan ytterligare verksamheter slumpas eller väljas ut om det finns behov av detta. Tio tillsynsbesök kommer att genomföras 2021. Dessa framgår av bilaga 4.

Resurser

Arbetet med tillsynsärendena kommer att ta cirka 25 dagar i anspråk 2021. Kostnader för resor med mera beräknas uppgå till ungefär 20 000 kronor.

Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten

Nedan beskrivs hur den tillsyn som genomförs under 2021 ska följas upp och utvärderas och vilka uppföljningar och utvärderingar som har genomförts under 2020. Avsnitten utgår från de mål med tillsynen som har beskrivits ovan.

Effektmål

Efter avsyning registreras om besluten har följts helt, delvis eller inte alls. Resultaten av de beslut som avsynas under 2021 kommer att sammanställas för att få en överblick av i vilken utsträckning de följts. Om ett beslut som är förenat med vite inte följts ansöker Skogsstyrelsen om utdömande av vitet hos domstolen.

En mängd annan statistik kommer också att tas fram, exempelvis hur många fältbesök som görs och förelägganden som skrivs på varje distrikt efter fältbesök och hur många som följts upp.

De domar som rör Skogsstyrelsens verksamhet och som meddelas under året kommer att granskas. Ett urval av domarna, som är av särskilt intresse, kommer att analyseras ytterligare. Vid behov kommer mallar och arbetssätt att justeras till följd av domarna.

Under 2020 fanns åtgärder mot skadliga insekter med för första gången som en miniminivå. Miniminivån uttryckte en lägstanivå för antalet förelägganden om åtgärder mot skadliga insekter som skulle fattas. Eftersom Skogsstyrelsens tillsyn inom området tidigare år varit mycket begränsad behöver arbetssättet utvärderas. Det visade sig vara svårt att nå upp till miniminivån då tillsynen i sig är svår och markägarna ofta agerade redan på den kommunikation som skickades ut före förelägget. Samtidigt visade också markägarens agerande att tillsynen har effekt. Inför 2021 förändras miniminivån något men kommer att finnas kvar.

Prestationsmål

Alla miniminivåer för objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken kommer att följas upp för respektive region under 2021.

Dessutom kommer statistik att tas fram över tillsynsaktiviteter som inte har några miniminivåer, för att få en heltäckande bild över vilken objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken som har genomförts och i vilken omfattning. Syftet med statistiken är också att se vilken variation som finns inom landet. Tillsammans med till exempel inventeringsresultat kan dessa uppgifter ligga till grund för kommande tillsynsplaner.

Det kommer också att följas upp att det antal tillsynsbesök och kontroller som anges i tillsynsplanen uppnås för övriga tillsynsområden, det vill säga systemtillsyn enligt miljöbalken, tillsyn enligt lagen om virkesmätning, kontroller enligt timmerförordningen och tillsyn över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

Kvalitetsmål

Ett antal kvalitetsgranskningar har de senaste åren gjorts inom den objektsvisa tillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Under 2020 har beslut om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen utan deltagande från enhet granskats. Det gjordes som en uppföljande kvalitetsgranskning av 2018 års kvalitetsgranskning på samma tema. Granskningen har omfattat 15 punkter i en checklista och har inriktats mot främst sådana punkter där det konstaterades omfattande brister i den granskning som gjordes 2018. 66 anmärkningar har noterats, varav 13 klassats som allvarliga. Sammantaget har granskningen lett till fler anmärkningar än förväntat. Bristerna är inte koncentrerade till ett fåtal moment i handläggningen, utan fördelar sig på flertalet av de granskade punkterna. Fördelat på de fyra huvudområden som ingår i granskningen fördelar sig bristerna enligt följande.

- Kommunikation – 11 st
- Beslut och beslutsunderlag – 22 st, varav 11 allvarliga
- Kvalitetssäkring och undertecknande av beslut – 26 st
- Delgivning – 7 st, varav 2 allvarliga

I rapporten från granskningen föreslås åtgärder för att komma till rätta med bristerna och efter granskningen har även en workshop genomförts med syfte att lyfta fram ytterligare åtgärder. Förslag på ytterligare åtgärder som framkom vid workshopen är bland annat.

- Årlig genomgång av nyheter och vanliga misstag vid beslutsskrivande via skypekurser.
- Utveckling av nuvarande checklista mot en mer digital checklista.
- Ytterligare utveckling av mallar.
- Mentorskap mellan handläggare.

Vissa av åtgärderna har redan genomförts, exempelvis uppdatering av mallar, utifrån vad som framkom i kvalitetsgranskningen.

Inom tillsyn av biotopskydd kommer ett nytt arbetssätt med analys av högupplösta flygbilder att användas under 2021. Arbetssättet kommer sedan att utvärderas utifrån effektivitet och kvalitet. Resultatet kommer att visa på om arbetssättet är lämpligt att använda även kommande år.

Produktivitetsmål

De båda projekten *Ändamålsenlig ärendehandläggning* och *Utredning av tillsynsärende* kommer att leda till förändrade arbetssätt under 2021. Det förändrade arbetssättet utifrån projektet *Utredning av tillsynsärende* planeras att införas redan i januari 2021, medan urvalet utifrån projektet *Ändamålsenlig ärendehandläggning* planeras att införas senare. Hur de nya arbetssätten fungerar och vilken påverkan de har för verksamheten och produktiviteten kommer att

följas upp under 2021. Bland annat kommer det att följas upp i vilken andel av de ärenden som granskas manuellt som beslut kommer att fattas och hur väl analysen fungerar i att fånga de ärenden som behöver prioriteras för tillsyn.

Nöjda kunder

En nöjd kund index-undersökning (NKI-undersökning) genomfördes under 2017. Den riktades till markägare och ombud som har fått en vägledning eller ett beslut från Skogsstyrelsen. Frågorna i undersökningen handlade bland annat om kvalitet och tydlighet, tillgänglighet och bemötande samt förtroende för Skogsstyrelsen.

I materialet från NKI-undersökningen fanns fortfarande frågetecken, exempelvis kring hur beslut och vägledningar tolkas. Under 2018 gjordes därför en fördjupad intervjuundersökning med syfte att titta närmare på några av frågorna i NKI-undersökningen.

Efter djupintervjuerna har ett förbättringsarbete gjorts. Förändringar har gjorts i mallarna till beslutsdokumenten för att göra besluten lättare att ta till sig. Mallarna till andra dokument som används i arbetet med tillsyn genomgår därefter en liknande översyn. Ett försättsblad för beslut har tagits fram där Skogsstyrelsen bland annat förklarar sitt uppdrag, syftet med ett beslut och vad ett vite är.

Hösten 2019 till och med våren 2020 genomfördes projektet Kundresa avverkning. Projektet syftade till att samlat över Skogsstyrelsens processer se hur myndigheten kan stödja skogsägarna med kunskap och information. Det gällde främst att synliggöra vilka möjligheter som finns vid sidan av föryngringsavverkning för äldre bestånd på markägarens fastighet. Projektet inleddes med kvalitativa intervjuer av ett urval av markägare för att fånga in vilka behov av information och kunskap som finns. Resultatet i projektet visade bland annat på att tillsynsverksamheten kan bidra med kunskap i samband med tillsyn för att det också ska bli ett lärande för markägaren. Ett av behoven som markägarna förmedlade var att det ska vara lätt att göra rätt. Det konstaterades att det finns möjligheter för tillsynsprocessen att tillsammans med rådgivningsprocessen synliggöra vad som förväntas av markägarna i samband med skötsel av skogen.

Under 2021 kommer det även att följas upp vilka externa synpunkter som rör tillsynsverksamheten som kommer in till myndigheten under året och hur dessa hanteras och återkopplas till dem som lämnat synpunkterna.

Till och med 31 oktober 2020 har det kommit in 13 externa synpunkter om tillsynsverksamheten. Dessa har återkopplats till de som har lämnat synpunkterna i de fall avsändaren har varit känd. Synpunkterna har bland annat handlat om granbarkborresituationen, arter i samband med anmälan om avverkning och ändring i blanketten för anmälan om avverkning.

Några av dessa externa synpunkter har lett till åtgärder. Till exempel förtydligades på Skogsstyrelsens webbplats vad förändringarna i blanketten om avverkningsanmälan innebar.

För att följa upp och utvärdera systemtillsynen enligt miljöbalken och kontrollerna enligt timmerförordningen har vi under tre års tid, två gånger per år, skickat en

enkät till de företag som har kontrollerats. Frågorna handlar bland annat om hur de upplevde tillsynsbesöket, om den information som de fått före och efter besöket samt om tillsynen har påverkat verksamheten.

Ekonomi

Det är också viktigt att följa upp tillsynsverksamheten ekonomiskt. Vad objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken har kostat kommer att följas upp för varje distrikt. Objektillsynen av biotopskyddsområden enligt miljöbalken redovisas på en särskild projektkod och kostnaderna för den går därför lätt att följa upp. För objektillsynen enligt skogsvårdslagen och för den objektillsyn enligt miljöbalken som inte omfattar biotopskyddsområden finns en projektkod för tillsyn före skogsbruksåtgärd och en projektkod för tillsyn efter skogsbruksåtgärd. Därför går det inte att följa upp vad enskilda tillsynsaktiviteter har kostat.

Även systemtillsynen enligt miljöbalken, tillsynen enligt lagen om virkesmätning, kontrollerna enligt timmerförordningen och tillsynen över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial kommer att följas upp ekonomiskt.

Bilagor

1. Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2021–2023
2. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt miljöbalken 2021 (systemtillsyn)
3. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt lagen om virkesmätning 2021
4. Importörer och handlare som ska kontrolleras enligt timmerförordningen 2021
5. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt bestämmelserna om produktion av och handel med skogsodlingsmaterial (frö och plant)

Bilagorna 2–5 är sekretessbelagda.

DNR 2020/2416

Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2021–2023



Författare

Åsa Lundberg (red.)
Christoffer Gillström
Anna-Clara Sjöström
Claes Uggla

Omslag

Fotograf fr vänster:
Vänster: Camilla Zilo
Mitt under: Yaman Albolbol
Mitt över: Most Photos
Höger under: Most Photos
Höger över: Most Photos

Arbetsgrupp

Åsa Lundberg
Mari Hansson
Magnus Pettersson
Marianne Karlsson
Lars-Olof Sarenmark
Johanna Åkerlund
Michael Andersson

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 Agenda 2030	11
1.5 Miljökvalitetsmål	12
1.6 Sveriges nationella skogsprogram	12
1.7 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	12
2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet	14
2.1 Skogsstyrelsens inventeringar	14
2.2 Rapporter och övriga underlag	15
3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen	21
3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	21
3.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	23
3.3 Tidigare års tillsyn	25
3.4 Behov av tillsyn 2021–2023	27
3.5 Uppskattat resursbehov för objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken 2021–2023	29
4 Objektillsyn enligt miljöbalken	31
4.1 Biotopkyddsområden	31
4.2 Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden	33
4.3 Anmälan om samråd för skogsbruksåtgärder	34
5 Systemtillsyn enligt miljöbalken	39
5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	39
5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	39
5.3 Tidigare års tillsyn	40
5.4 Behov av tillsyn 2021–2023	40
5.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023	41
6 Lagen om virkesmätning	42
6.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	42
6.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	42
6.3 Tidigare års tillsyn	44
6.4 Behov av tillsyn 2021–2023	44
6.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023	45

7	Timmerförordningen	46
7.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget	46
7.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt	46
7.3	Tidigare års tillsyn	46
7.4	Behov av tillsyn 2021–2023	47
7.5	Uppskattat resursbehov 2021–2023	47
8	Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial	48
8.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget	48
8.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt	48
8.3	Tidigare års tillsyn	49
8.4	Behov av tillsyn 2021–2023	49
8.5	Uppskattat resursbehov 2021–2023	50

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 med att verka för att de skogspolitiska målen nås. Andra delar är till exempel arbete med områdesskydd, information, rådgivning och dialog med skogssektorn.

Behovsutredningen avser perioden 2021–2023 och beskriver det totala behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen. 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).

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 i augusti 2020

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 2021–2023 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, 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 delas in i två delar, tillsyn 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.

Behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen bedöms under de närmaste åren fortsatt vara störst vid avverkningar som berör hänsynskrävande biotoper, skyddszoner, kulturmiljöer och artskydd. Dessutom ökar, behovet av tillsyn av åtgärder mot skadliga insekter. Kunskapen om ungskogarnas kvalitet och tillsynen kring rennärning behöver stärkas. Därutöver finns fortfarande ett behov av tillsyn riktad mot att begränsa påverkan på vatten.

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. När det gäller tillsyn över de anmälningspliktiga åtgärderna utövar myndigheten både objekt-tillsyn och systemtillsyn.

Behovet av tillsyn av biotopskyddsområden är fortsatt stort men behovet av att skriva Natura 2000-råd bedöms vara i stort sett oförändrat under de närmaste åren.

Ärenden tas upp till samråd då naturmiljön riskerar att väsentligt ändras. Fokus på hänsynskrävande biotoper, artskydd, skogsbilvägar och dikesrensning är fortsatt viktigt. Erfarenhet finns av att anmälningarna om dikesrensning är bristfälliga och tillsyn innan åtgärden dikesrensning är därför prioriterat

Såväl regionerna som tillsynsenheten anser det också vara problematiskt att det inventeringsunderlag som vi grundar behovsutredningen på blir allt mer inaktuellt. Materialet till behovsutredningen behöver därför kompletteras med underlag från andra undersökningar, exempelvis miljömålsuppföljningen.

Resursbehovet för myndighetens objekt-tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms öka under de närmaste åren.

Erfarenheter från tidigare års tillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019–2020 visar på fortsatta brister i verksamhetsutövarnas system för egenkontroll. Skogsstyrelsen bör genomföra tillsyn regelbundet för att kvaliteten på egenkontrollen ska upprätthållas och förbättras. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt. Det finns en eftersläpning i den

uppföljande tillsynen eftersom systemtillsynen prioriterades ner under 2019. Behovet av systemtillsyn enligt miljöbalken bedöms därför som fortsatt stort och bör under kommande år utökas jämfört med tidigare 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. Mätmetoder för primärt skogsbränsle och övriga stickprovskontroller bör prioriteras i tillsynen under 2021. Skogsstyrelsen ser behov av att öka tillsynen över lagen om virkesmätning.

Kontroller enligt timmerförordningen görs hos företag som importerar virke eller trävaror som omfattas av timmerförordningen och hos handlare. Fokus bör även fortsättningsvis ligga på importörerna. Kontroller av handlare bör fortsätta i ungefär samma omfattning som under de senaste åren. Under kommande år bör också provtagning för analys av träarter fortsätta vara en del av kontrollverksamheten.

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. Det finns behov av att utveckla delar av denna verksamhet för att hela produktions- och leveranskedjan ska kunna innefattas i tillsynen.

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 jämförbara.

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 ansetts 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.

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 behålls. 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.

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.

1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi

Inom ramen för vårt uppdrag vill vi öka vår förmåga att hantera förändringar i omvärlden som på både lång och kort sikt påverkar verksamheten. Detta sker genom ett förändrings- och förbättringsarbete i våra processer där effektivitet, utveckling av arbetssätt och bra systemstöd är grundpelare. Kundperspektivet ska vara en naturlig utgångspunkt där vi bland annat arbetar med metoder för nyttorealiserings och beskrivning av kundresa.

I vår verksamhetsstrategi vill vi ge en tydlig bild av vilka skogliga effekter vi styr mot långsiktigt. Den tydligheten behövs framförallt för vår interna styrning, prioritering av målgrupper och val av styrmedel. Vi kan också använda detta externt för att visa på vilka skogliga effekter vi prioriterar att arbeta med på längre sikt. I nästa steg är ett strategiskt effektutvärderingsarbete ett viktigt och bra verktyg för Skogsstyrelsens ledningsarbete och den strategiska styrningen. Processen för arbetet med strategiska effektutvärderingar behöver dock utvecklas i vissa delar samt ytterligare systematiseras.

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

- 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 arbetssätt 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.

Genom olika projekt, exempelvis projektet *Ändamålsenlig ärendehandläggning*, arbetar vi för att öka effektiviteten och rättssäkerheten genom att använda oss av en ökad digitalisering.

I verksamhetsstrategin har man med utgångspunkt i vårt uppdrag och våra ställningstaganden utifrån ett hållbarhetsperspektiv valt ut några effekter i skogen som Skogsstyrelsen ska bidra till. Skogsstyrelsen förhåller sig till de processer som pågår externt och den samverkan myndigheten bidrar till i olika sammanhang. 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
- Skydd och ökad skötsel av naturvärden
- Attraktivare skogar för upplevelser

1.4 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. Det finns tydliga kopplingar mellan agendan och de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet. 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.”

1.5 Miljökvalitetsmål

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.

Av de 16 miljökvalitetsmålen finns tydliga kopplingar till skog, skogsbruk och Skogsstyrelsens verksamhet för mer än hälften. 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.

1.6 Sveriges nationella skogsprogram

Den 17 maj 2018 beslutade regeringen om en strategi för Sveriges nationella skogsprogram. Programmet ska främja hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med skogen som bas, samtidigt som de nationella miljömålen ska nås. Visionen för skogsprogrammet är att "Skogen, det gröna guldets, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi".

Programmet innehåller fem fokusområden.

- Ett hållbart skogsbruk med ökad klimatnytta.
- Mångbruk av skog för fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.
- Innovationer och förädlad skogsråvara i världsklass
- Hållbart brukande och bevarande av skogen som en profilfråga i svenskt internationellt samarbete.
- Ett kunskapskliv för ett hållbart brukande och bevarande av skogen.

Regeringen har satt mål för varje fokusområde.

1.7 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

Ansvar för genomförandet av vattendirektivet delas av många, däribland Skogsstyrelsen. Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt utarbetar och fastställer åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer och förvaltningsplaner.

Vattenmyndigheterna påtalar i sitt åtgärdsprogram för 2016–2021 behovet av att Skogsstyrelsen utvecklar och prioriterar sin tillsyn av skogsbruksverksamheter i syfte att minimera påverkan från dessa verksamheter i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Skogsbruksverksamheter har bedömts medföra en betydande påverkan på drygt 2600 vattenförekomster. Skogsbruksaktiviteter som riskerar att påverka vattenmiljön negativt är framförallt avverkning, drivning och körning i anslutning till sjöar och vattendrag, anläggande av skogsbilvägar, skyddsdikning, markavvattning, dikesrensning och markberedning.

I Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram pekas på följande områden där Skogsstyrelsen enligt programmet behöver utveckla sitt arbetssätt.

- Skogsstyrelsen bör se över möjligheten att utveckla en systematisk och prioriterad egeninitierad tillsyn av skogsbruksverksamheter.
- Skogsstyrelsen bör förstärka systemtillsynen av skogsbrukets egenkontroll.

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. 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.

2.1.1 Hänsynsuppföljning kulturmiljö

Skadorna på kulturmiljöer har minskat för hela landet från 35 procent 2018 till 27 procent 2019. Minskningen har huvudsakligen skett i den lägsta skadeformen – *påverkan*. De andra skadenivåerna *skada* och *grov skada* ligger i stort sett oförändrade på sju respektive fem procent.

Skadorna för 2019 är, jämfört med 2018, lägre i alla landsdelar utom i norra Norrland och jämfört med 2012 lägre i samtliga landsdelar.

I norra Norrland har återigen skadenivåerna stigit, från 31 procent 2018 till 38 procent 2019. Det är framförallt skadenivån *skada* som ökat med en *påverkan* och *grov skada* endast ökat marginellt.

I södra Norrland har skadenivåer varit väldigt höga under hela inventeringsperioden från 2012 – 2018, med en topp i samband med stormen Ivar. Nu visar resultaten på att alla skador från *påverkan* till *grov skada* sjunker för fjärde året i rad och ligger nu på 36 procent. Tittar vi bara på *skada* och *grov skada* närmar sig södra Norrland övriga delar av landet med en skadenivå på 16 procent.

Svealand har en positiv utveckling och har gått från 30 procent skador 2018 ner till 26 procent 2019. Det är dock den lättaste formen av skada – *påverkan* som sjunkit, *skada* och *grov skada* har båda ökat något.

Götaland är den landsdel som 2019 har lägst skadeandel, 22 procent. Det är främst *påverkan* och *grov skada* som sjunkit. *Påverkan* från 19 procent 2018 till nio procent 2019 och *grov skada* tio procent 2018 till sex procent 2019.

I hela landet är markberedning den enskilt största orsaken till skador, följt av körskador. I södra och norra Norrland är också andelen skador från rotvältor på kulturlämningar hög.

2.1.2 Hänsynsuppföljning miljöhänsyn

Under 2020 har inga nya resultat publicerats och bedömningen grundar sig därför på resultat från 2018. Uppföljningen visar att 40 procent av de hänsynskrävande biotoperna har liten eller stor negativ påverkan från avverkning och andelen hänsynskrävande biotoper med stor negativ påverkan har ökat de senaste åren.

För skyddszonerna (inkluderar både zon mot vatten och impediment) är andelen liten eller stor negativ påverkan ungefär 30 procent. Här kan man de senaste 10–15 åren se en försiktig men stadig förbättring. För övriga ägare² har det de senaste åren skett en minskning av andelen negativ påverkan på skyddszoner. De senaste åren har Södra Norrland en ökande andel negativ påverkan, men är då i nivå med rikssnittet. I Götaland och Svealand har andelen negativ påverkan minskat de senaste åren. Ägarkategorin ”övriga” har lägre andel negativ påverkan på biotoper och skyddszoner än enskilda ägare³.

Antalet transporter över vattendrag har ökat sedan 2009. Men trots det har en stadig minskning av andelen negativ påverkan vid transport över vattendrag konstaterats.

2.1.3 Återväxtuppföljning

Under 2020 har inga nya resultat publicerats och bedömningen grundar sig därför på resultatet från 2018. De senaste årens resultat pekar mot att föryngringarna har förbättrats och i medeltal når nu 91 procent av återväxterna upp till nivån godkänt.

Förbättringen är bred och kan skönjas i alla landsdelar. Bästa resultat uppvisar Götaland på 94 procent. Därefter följer Svealand på 93 procent, Norra Norrland på 92 procent och Södra Norrland på 86 procent.

Plantering är den helt dominerande föryngringsmetoden i landet. Från att ha legat kring 70–75 procent under sex år har planteringsandelen ökat de senaste åren och når i den senaste skattningen 84 procent. Andelen naturlig föryngring fortsätter att minska och är nere på historiskt låga 11 procent. Nivån är högst i Norra Norrland 12,7 procent och lägst i Södra Norrland på 8,7 procent.

Totalt har 86 procent av den avverkade arealen markberetts, vilket innebär att nivån för hela landet är samma som föregående års resultat. De senaste resultaten visar att andelen markberedd areal är högst i norra Sverige. I Norra Norrland och Södra Norrland har 99 procent respektive 98 procent markberetts på den planterade arealen. På naturligt föryngrad areal har det markberetts mest i Södra Norrland och i Svealand. I Norra Norrland har det markberetts minst areal, 47 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.

² Staten, statsägda aktiebolag, övriga allmänna ägare, privata aktiebolag och övriga privata ägare

³ Fysisk person, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag

2.2.1 Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019 ⁴

Utvärdering och bedömning av måluppfyllelse och trend för miljömålets utveckling utgår från det aktuella läget i november 2018. Bedömningarna bygger således på de satsningar som regeringen vid tidpunkten infört i budgeten för 2018, i form av förstärkta resurser för områdesskydd, naturvårdande skötsel och en landsomfattande nyckelbiotopsinventering. Trots det är bedömningen att Miljökvalitetsmålet inte kommer att kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Det går inte att se en tydlig riktning för utvecklingen i miljön. För att komma närmare målet behövs bland annat förbättringar av den miljöhänsyn som tas vid skogsbruksåtgärder (kulturmiljöer, körskador, hänsynskrävande biotoper, skyddszoner).

En av de åtgärder som föreslås i rapporten är ett arbete för en ökning av antalet beslut om åtgärder för att förhindra körskador som förebyggande åtgärd.

2.2.2 Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser⁵

I uppföljningen lyfts åtgärder som syftar till att minska fragmentering och habitatförlust som prioriterade. I stort kan man förenklat säga att prioriterade behov är åtgärder som är av karaktären de som ger ett positivt bidrag till arbetet med att bevara biologisk mångfald i skogslandskapet, vilket är det absolut största behovet.

Många av de idag igångsatta miljöförbättrande insatserna kräver tid för att vända utvecklingen. Genomförda åtgärder har dock hittills inte varit tillräckliga för att nå samhällets uppsatta miljömål för skogen. För att nå närmare miljökvalitetsmålet är åtgärder och styrmedel som syftar till att minska fragmentering och ytterligare förlust av livsmiljöer för hotade arter i skogslandskapet avgörande. Långsiktigt skydd av skogar med höga naturvärden, satsningar på att öka arealen som brukas med hyggesfria metoder, kunskapsuppbyggnad om skogslandskapets höga naturvärden, och arbete med att skapa en sammanhängande grön infrastruktur är exempel på sådana viktiga områden.

2.2.3 En analys av styrmedel för skogens sociala värden⁶

I regleringsbrevet för 2017 fick Skogsstyrelsen följande uppdrag från regeringen. ”Skogsstyrelsen ska redovisa hur skogssektorns befintliga verktyg kan användas för att bevara och utveckla skogens sociala värden. I uppdraget ingår att analysera och vid behov utveckla styrmedel, exempelvis föreskrifter och allmänna råd för hänsyn till skogens sociala värden vid skogsbruksåtgärder. Målbilderna för hänsyn till friluftsliv och rekreation ska beaktas i uppdraget. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Boverket.

⁴ Andersson C., Andersson E., Blomqvist S., Eriksson A., Eriksson H., Karlsson S., Roberge J-M., 2019. Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019. Skogsstyrelsen. Rapport 2019/2

⁵ Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser. Naturvårdsverket. Rapport 6919, Mars 2020

⁶ Blomquist S., Boje L., Karlsson S., Ringagård J., 2018. En analys av styrmedel för skogens sociala värden. Skogsstyrelsen. Rapport 2018/7

Andelen förelägganden och förbud som Skogsstyrelsen har meddelat med tydlig inriktning mot skogens sociala värden konstateras i rapporten vara liten. Exempel på beslut som i hög grad inkluderar hänsyn till även sociala värden är att förhindra skador på stigar och kulturmiljöer och även beslut om att återställa sådana skador.

I gällande föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen finns prioriteringsbestämmelser som medför att artskyddsärenden, hänsynskrävande biotoper, vissa träd samt skyddszoner mot sjöar och vattendrag har högst prioritet i de fall den sammanlagda hänsynen går utöver vad som kan krävas enligt föreskrifterna. Bestämmelserna är utformade så att de i första hand ska skydda de miljöer som omfattas av EU:s vattendirektiv, fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv. Detta innebär att sociala värden ofta ges låg prioritet i besluten, då dessa värden inte sammanfaller med de hänsynsvariabler som har högre prioritet.

I rapporten till regeringen anges att Skogsstyrelsens tillsyn av skogens sociala värden kan förbättras.

Ett förslag i rapporten är att Skogsstyrelsen mer i detalj utreder nuvarande föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen för att tillgodose skogens sociala värden och vid behov ge förslag på förändringar.

2.2.4 Uppföljning av askåterföring efter spridning⁷

När biomassa tas ut ur skogen medför detta att näringsämnen och ämnen som motverkar förurning förs bort från skogsmarken. Om grenar och toppar tas ut i större omfattning rekommenderar Skogsstyrelsen återföring av aska för att kompensera för uttaget av näring och förurningsmotverkande ämnen. Under 2017 har Skogsstyrelsen utvecklat en metodik för att följa upp askåterföring efter spridning och en uppföljning har även genomförts. Uppföljningen gjordes i sammanlagt 130 skogsbestånd där aska spridits under de senaste 2–20 månaderna.

I 42 procent av fallen hade man inte tagit den hänsyn till naturvärden som framgått i samrådsprotokollet. Detta indikerar enligt rapporten att Skogsstyrelsen i ökad utsträckning skulle behöva kontrollera att hänsyn tas enligt samrådsprotokollet vid askåterföring. Uppföljningen visar även att hänsyn till kultur- och fornlämningar behöver förbättras vid askåterföring. I flera fall har körning skett på kultur- och fornlämningar och i ett fall har det noterats att detta orsakat skador. Skyddsavstånden är också i många fall så korta att aska bedöms ha hamnat på kultur- och fornlämningar. För vissa typer av lämningar kan detta innebära skada.

Kontrollanalyser av ämneshalter i fem askor i upplag som planerades att spridas i skogsmark visade att skillnaden mellan kontrollanalysen och analysresultatet i det analysprotokoll som bifogats anmälan om samråd i genomsnitt var 6–72 procent.

Denna uppföljning har visat att det finns brister i utförandet av askåterföring. Tillsyn skulle fylla en viktig funktion för att uppmärksamma och påtala dessa.

⁷ Andersson S., Drott A., 2018. Uppföljning av askåterföring efter spridning. Skogsstyrelsen. Rapport 2018/6

Tillsyn kan utföras objektsvis men man bör även se på möjligheter inom ramen för verksamhetsutövarnas egenkontroll, det vill säga inom systemtillsynen.

2.2.5 Åtgärder för att minska skador på skog⁸

I rapporten beskrivs problematiken med ett flertal olika skadegörare i skog. I samband med beskrivningen av problematiken med granbarkborre nämns tillsynen enligt skogsvårdslagen.

Förutsättningen för att skador på stående skog ska uppkomma är att det finns yngelmaterial kvar i skogen. Det bästa sättet att förhindra uppkomsten av skador är därför att a) transportera bort skogsskyddsfarligt virke från bilväg enligt bestämmelserna och b) upparbeta vindfällda träd för att förhindra att de blir yngelmaterial.

I rapporten står även att Skogsstyrelsen har tillsyn genom reglerna i skogsvårdslagen men ofta är denna tillsyn inte tillräckligt omfattande för att ha en normerande effekt. Lagtillsynen bör skärpas både när det gäller virke i skogen och vid bilväg. Bättre inventeringsmetoder kan behövas såväl som skärpta krav.

2.2.6 Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer⁹

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.

I rapporten finns även ett antal rekommendationer för skogsbruk med syfte att minska halter av kvicksilver i fisk. Det handlar exempelvis om att förhindra körskador genom att undvika körning nära sjöar och vattendrag, i blöta områden och i utströmningsområden. Planera körning så att vattendrag korsas så få gånger som möjligt. Lämna ekologiskt funktionella kantzoner med träd och buskar längs sjöar och vattendrag. Att inte markbereda i kantzoner för att markberedning inte ska leda till ökad slamtransport till sjöar och vattendrag. Dessutom berör några rekommendationer utförandet av stubbskörd, skyddsdiken och dikesrensning.

⁸ Kårén O., Eriksson U., Jansson B., Petersson M., Pettersson A., Bergqvist J., Marntell A. 2018. Åtgärder för att minska skador på skog. Skogsstyrelsen. Rapport 2018/4

⁹ Drott A., Lomander A. 2020. Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer. Skogsstyrelsen. Rapport 2020/1

2.2.7 Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige¹⁰

Arbetsgruppen som arbetat med rapporten har jämfört resultat från inventeringarna hösten 2018 med resultat från en kontrolltaxering av nyckelbiotoper som genomfördes år 2000. Analyserna visar att totalarealen nyckelbiotoper i nordvästra Sverige utanför formella skydd är i samma storleksordning år 2000 som 2018. Analysen visar också att det finns en dynamik i nyckelbiotopsarealen.

Av den areal som bedömdes vara nyckelbiotop år 2000 har en del avverkats. Kontrollinventeringen år 2000 ger att det i hela landet vid denna tidpunkt fanns ca 900 000 hektar nyckelbiotoper på produktiv skogsmark utanför formella skydd, varav ca 479 000 hektar inom nordvästra Sverige. Under de 17 år som gått sedan den genomfördes har, inom nordvästra Sverige, ca 37 000 hektar (åtta procent) övergått till formella skydd medan ca 55 000 hektar har föryngringsavverkats (12 procent). Noterbart är att den skattade arealen föryngringsavverkade nyckelbiotoper (registrerade och oregistrerade) innebär en årlig takt på ca 3000 ha/år inom nordvästra Sverige, vilket är en högre skattning än den som tidigare presenterats av Skogsstyrelsen.

Samtidigt har det tillkommit relativt stora arealer nyckelbiotoper i nordvästra Sverige. Att det tillkommer nyckelbiotoper kan exempelvis bero på att naturvärdena i området har utvecklats och uppfyller kraven för nyckelbiotop 2018 men inte gjorde det år 2000.

I båda de här fallen finns det en risk att resultaten övertolkas. De skattningar som gjorts inom ramen för förändringsanalysen kan, förutom den statistiska osäkerheten, även påverkas av om det gjorts olika bedömningar av nyckelbiotoper vid inventeringarna år 2000 jämfört med år 2018. Detta skulle kunna påverka skattningarna av den tillkommande arealen nyckelbiotop. På motsvarande sätt kan det påverka skattningarna av arealen avverkade nyckelbiotoper. Den som genomförde avverkningsplanering och bedömning av naturvärden före avverkning kan ha gjort bedömningen att området inte var nyckelbiotop, utan att det i efterhand går att säga vilken bedömning som var korrekt.

2.2.8 Kulturmiljövård– en självklar del i skogslandskapet¹¹

Skogsstyrelsen har tagit fram en rapport kring ett samlat och strategiskt förhållningssätt till hur vi som myndighet kan bidra till att uppfylla tagna nationella kulturmiljömål. Målen är att främja

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas

¹⁰ Wester J., Claesson S, Högström a., Kretz E., Roberge J-M., Thomasson T., Österdahl. 2019. Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Skogsstyrelsen. Rapport 2019/12

¹¹ Lundh Göran, 2019. Kulturmiljövård– en självklar del i skogslandskapet. Skogsstyrelsen. Rapport 2019/20

- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

För att övergripande hållbarhetsmål ska nås är det angeläget att kulturmiljön tillvaratas som resurs och att kulturmiljöarbetet utvecklas. Kulturmiljöer och kulturmiljöarbetet erbjuder möjligheter att stärka alla tre dimensioner av hållbar utveckling, dvs. social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Den utveckling Skogsstyrelsen behöver göra rör flera olika delar av verksamheten. Exempelvis bör Skogsstyrelsen tydliggöra föreskrifterna till skogsvårdslagen samt se över hur begrepp och termer används för att få en ökad tydlighet. Stödet för handläggning av avverkningsanmälningar som berör kulturhistoriska lämningar behöver också tydliggöras.

3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen

3.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Av 33 § skogsvårdslagen (1979:429) framgår att Skogsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

3.1.1 Anläggning av skog på produktiv mark

I 5 § skogsvårdslagen anges att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas tillvara på ett godtagbart sätt. Vidare framgår av 6 § att vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Den produktiva skogsmarkens ägare är ansvarig för anläggning och vård av ny skog.

3.1.2 Avverkning av skog på produktiv skogsmark och åtgärder på skogliga impediment

Av 10 § skogsvårdslagen framgår att avverkning av skog på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Skogsstyrelsen har med stöd av 10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen meddelat föreskrifter om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

I 12 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) och i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen finns bestämmelser om hur stor areal som får föryngringsavverkas, beroende på hur stor areal produktiv skogsmark det finns på brukningsenheten.

I 13 a § skogsvårdslagen anges att avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte får ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär.

Den produktiva skogsmarkens ägare är enligt 14 § skogsvårdslagen skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om avverkning samt uttag av skogsbränsle och skyddsdikning i samband med avverkning och vad han eller hon avser göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Vidare är skogsmarkens ägare skyldig att meddela vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning inom renskötselns året-runt-marker och vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

3.1.3 Fjällnära skog och samråd inom rennäringens året-runt-marker

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens,

kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, samt trygga återväxten av skogen. Detta framgår av 16 § skogsvårdslagen.

Av 20 § skogsvårdslagen framgår att innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd.

3.1.4 Ädellövskog

Av 25 § skogsvårdslagen framgår att det i bestånd av ädellövskog inte får vidtas åtgärder som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska ny ädellövskog anläggas på området.

Enligt 27 § skogsvårdslagen får annan avverkning än röjning eller gallring i ett bestånd av ädellövskog inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta. I ansökan om tillstånd ska sökande redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

3.1.5 Åtgärder mot skadliga insekter

I 29 § skogsvårdslagen anges att skogsmarkens ägare är ansvarig för att bekämpningsåtgärder vidtas vid insektsvärjning, att skadad skog upparbetas och för utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Skogsstyrelsen har med stöd av 29 § skogsvårdslagen och 29 § skogsvårdsförordningen meddelat föreskrifter om bekämpningsåtgärder mot skadliga insekter.

3.1.6 Hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen

Av 30 § skogsvårdslagen framgår att hänsyn ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog. Fornlämningar och kulturmiljöer som anses ha tillkommit före år 1850, hanteras inom kulturmiljölagen (1988:950) och övriga kulturhistoriska lämningar tillkomna 1850 eller senare inom skogsvårdslagen. Fornlämningar och kulturmiljöer är alltid skyddade och omfattas därför inte av prioriteringsbestämmelserna eller andra intrångsbegränsningar. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet.

I Skogsstyrelsens föreskrifter till skogsvårdslagen anges närmare vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog på mark som omfattas av skogsvårdslagen. Med skötsel av skog avses avverkning, hyggesbehandling, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbil- och traktorvägar, bas- och stickvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning, avlägg och andra skogsbruksåtgärder.

Enligt 31 § skogsvårdslagen ska vid skötsel av skog i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen.

3.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

3.2.1 Anläggning av skog på produktiv mark

En stor del av Skogsstyrelsens tillsyn utgår från de anmälningar om avverkning som kommer in till Skogsstyrelsen. Det är ett stort antal ärenden, över 60 000 per år. Vilka områden som har avverkats kontrolleras varje år med hjälp av satellitbildsanalys.

De markägare som har avverkat får ett svarskort från Skogsstyrelsen med frågor om vilka föryngringsåtgärder som har vidtagits. Utifrån de uppgifter som kommer in planeras kommande tillsynsåtgärder. En tillsynsåtgärd kan vara besök i fält, vilket ibland sker med hjälp av helikopter, för att bedöma om vägledning eller föreläggande behöver skrivas. Efter en dom i högsta förvaltningsdomstolen behöver Skogsstyrelsen se över arbetet med vägledning och i nuläget råder därför ett uppehåll i användandet av vägledning. Istället skrivs uteslutande beslut vid tillsyn.

Vägledning och förelägganden följs därefter upp antingen genom att handlingar begärs in eller genom fältbesök. Efter att en vägledning eller ett föreläggande har följts upp bedömer Skogsstyrelsen om ytterligare åtgärder behöver vidtas i ärendet.

3.2.2 Avverkning av skog på produktiv skogsmark

Föryngringsavverkningar på minst 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen. Anmälningarna kontrolleras mot en checklista och sedan väljs, utifrån en riskbedömning, en del av anmälningarna ut och handläggs vidare. Av dessa väljs sedan vissa ut för att kontrollera lagefterlevnad när det gäller till exempel hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, framtida föryngringsåtgärder och avverkningsmetod.

Kontakter sker med markägaren eller markägarens ombud. Vid behov utövas tillsyn genom kommunikation och eventuellt beslut när det gäller avverkningsform, ransonering eller föryngringsavverkning av bestånd som inte uppnått lägsta tillåtna ålder. När brister i förhållande till de krav lagen ställer i 6 § SvL vad gäller anmälda framtida föryngringsåtgärder uppmärksammas, föreslås åtgärder genom vägledning eller föreläggande efter att avverkning skett. Motsvarande gäller hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen men för dem kan även beslut i form av förelägganden eller förbud bli aktuellt redan innan avverkning. När det gäller krav på föryngringsåtgärder som inte vidtagits i tid uppmärksammas bristen genom vägledning alternativt i föreläggande om skogsvårdsåtgärder.

I de fall Skogsstyrelsen upptäcker att avverkning utförts utan att anmälan om avverkning lämnats in till Skogsstyrelsen lämnas ärendet till åklagar- eller polismyndigheten. Av resursskäl har Skogsstyrelsen dock inte möjlighet att anmäla alla misstänkta brott, utan prioritering behöver ske. De flesta av de ärenden som lämnas till åklagare- eller polismyndigheten upptäcks vid den årliga satellitbildsanalysen.

3.2.3 Fjällnära skog

Tillstånd till avverkning krävs i fjällnära skog. Med fjällnära skog avses geografiskt bestämda områden vars lägen och utsträckning framgår av förordningen (1991:3) om gränserna för fjällnära skog. När tillstånd till avverkning ges i fjällnära skog ska hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens samt rennäringens intressen finnas med som villkor i beslutet. Det finns även möjlighet att ställa krav på vilka återväxtåtgärder som ska vidtas. Av det totala antalet avverkningsärenden utgör antalet ärenden inom fjällnära skog endast en liten del. I Skogsstyrelsens statistik för 2019 redovisas 273 ärenden inom fjällnära skog.

3.2.4 Ädellövskog

Tillsynsobjekten utgörs av de tillstånd till avverkning som beslutas av Skogsstyrelsen. När tillstånd till avverkning ges i ädellövskog får Skogsstyrelsen besluta om hur avverkningen och anläggningen av ny ädellövskog ska genomföras. Under 2019 fick Skogsstyrelsen 375 ansökningar om tillstånd till avverkning i ädellövskog. Av det totala antalet avverkningsärenden utgör antalet ärenden i ädellövskog endast en liten del.

3.2.5 Åtgärder mot skadliga insekter

Skogsstyrelsen har möjlighet att kräva att åtgärder vidtas för att förhindra angrepp av de skadliga insekterna större mörghäring, 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.

Skogsstyrelsen har även föreskrivit vilka områden som tills vidare ska vara bekämpningsområden, med skärpta krav på bekämpning av granbarkborre och större möjlighet för Skogsstyrelsen att påverka bekämpningsarbetet. Efter storm eller insektsangrepp bedömer Skogsstyrelsen om inventering behöver göras och vilka åtgärder som behöver vidtas i det aktuella fallet.

3.2.6 Hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen

Urvalet av tillsynsobjekt baseras till största delen på de anmälningar om avverkning som lämnas in till Skogsstyrelsen. Anmälningar prioriteras för tillsyn utifrån natur- och kulturmiljövården och betydelse för rennäringen. Ofta är det nödvändigt att det anmälda området fältbesöks för att kunna bedöma vilken hänsyn som krävs för att uppfylla lagstiftningens krav, men i vissa fall räcker det med underlag i form av flygfoton och annat geografiskt informationsmaterial. Tillsynen resulterar vanligtvis antingen i en vägledning eller i ett beslut, men i nuläget används enbart beslut. En vägledning eller ett beslut om föreläggande eller förbud som avser miljöhänsyn ska grundas på bestämmelserna i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd och får inte avsevärt försvåra pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten.

Vid tillsyn efter avverkning kontrolleras om vägledningar och beslut har följts. Samtliga beslut följs upp och i viss utsträckning även vägledningar. Uppföljningen kan ske via fältbesök eller genom att på annat sätt inhämta information. Vid tillsyn efter avverkning kontrolleras även om skador har uppstått och då kan i vissa fall föreläggande om återställande beslutas. Tillsynen görs dels

genom fältbesök, dels genom uppföljning av utförd avverkning genom den årliga satellitbildsanalysen. Tillsyn efter avverkning görs även som riktade tillsynskampanjer över större områden med hjälp av helikopter, till exempel för att upptäcka allvarliga körskador på eller vid vattendrag och kulturlämningar.

3.2.7 Hänsyn till rennäringens intressen

Inom renskötseområdet finns i 31 § SvL krav på att hänsyn ska tas till rennäringens intressen. Ligger markerna inom området för fjällnära skog så måste avverkningen tillståndsprövas, vilket sker efter att en ansökan om tillstånd till avverkning har lämnats in. I övriga fall räcker det med att Skogsstyrelsen underrättas om avverkningen vilket sker genom en anmälan om avverkning. Vid avverkning inom rennäringens året-runt-mark ska i båda fallen hänsynen till rennäringen redovisas. Vid handläggningen av ärendena kontrolleras att hänsynen är redovisad och att ansökan eller anmälan i övrigt är korrekt ifylld innan tillstånd kan medges eller sexveckorsfristen kan inledas.

Inom de delar av renskötseområdet som utgör rennäringens året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd innan föryngringsavverkning eller avverkning för byggande av skogsbilväg påbörjas. Framgår detta inte av ärendehandlingarna så skickar Skogsstyrelsen information till anmälaren (eller sökanden) om att berörd sameby ska beredas tillfälle till samråd innan handläggningen kan fortsätta. Anmälan eller ansökan om tillstånd till avverkning är kompletta först när berörd sameby har beretts tillfälle till samråd. Då tillstånd till avverkning i fjällnära skog medges, ska det i tillståndet framgå vilken hänsyn vid avverkningen som ska tas till rennäringens intressen. Då Skogsstyrelsen får in en anmälan om avverkning inom renskötseområdet kan vanligtvis vägledning eller beslut om förelägganden eller förbud skrivas så att den hänsyn till rennäringen som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen, ska tas. Men även här råder i nuläget uppehåll i användandet av vägledningar. De krav som ställs i besluten får inte försvåra ett rationellt skogsbruk.

3.3 Tidigare års tillsyn

Tillsyn enligt skogsvårdslagen kan delas in i två delar, tillsyn 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.

Traditionellt har tyngdpunkten på Skogsstyrelsens tillsyn legat på återväxtåtgärder. Regionernas distrikt har haft stor frihet att själva, utifrån behov, prioritera vilka objekt man utövar tillsyn på. En tillbakablick till åren kring millennieskiftet visar att antalet så kallade råd om återväxtåtgärder för att uppfylla lagstiftningens krav, vilka numera benämns vägledningar, var ca 3 000 per år. Antalet förelägganden om återväxtåtgärder översteg 200 per år. Nivåerna var betydligt högre än dagens och dessutom skrevs beslut om säkerhet för återväxtåtgärder i ca 200 ärenden per år. Sådana beslut är ovanliga i dag. Tillsynsinsatserna avseende återväxtåtgärder hade även då, liksom i dag, en nordlig tyngdpunkt i landet.

Kring millennieskiftet var det årliga antalet råd (vägledningar) om naturvård och rennärning knappt 2 000 stycken, men då räknades även råd i tillståndsärenden inom svårföryngrad skog och ädellövskog med. Uppgifterna är därför inte jämförbara med dagens, men antalet vägledningar om miljöhänsyn utanför tillståndsområdena var ungefär detsamma som i dag. Förbud eller förelägganden i ärenden om miljöhänsyn förekom knappast.

Efter de kraftiga stormarna under 2005 och senare har det funnits behov av att informera om de bestämmelser som gäller för att förebygga och bekämpa angrepp av skadliga insekter. Särskilt 2007 gjordes betydande insatser som resulterade i information om lagstiftningens krav i ca 3 000 fall. Däremot var antalet förelägganden om bekämpningsinsatser få. Under de senaste åren har granbarkborreproblemen varit stora i delar av landet. Denna gång kan man inte se samma direkta samband med storm som man gjort tidigare, utan de stora angreppen har även andra orsaker, exempelvis torkstress. Under 2019 förändrades även arbetet genom att kommunikation och beslut ersatte information om lagens krav och en miniminivå för beslut om åtgärder mot skadliga insekter infördes i tillsynsplanen 2019.

År 2009 minskade antalet vägledningar och förelägganden kraftigt, och det gällde både återväxtåtgärder och miljöhänsyn. En handlingsplan för effektivare tillsyn beslutades 2011 och denna följdes av en åtgärdsplan 2012.

För att nyttja tillsynsresurserna effektivare och enhetligare beslutade generaldirektören 2013 att Skogsstyrelsen skulle utöva så kallad ”Skarpars tillsyn”, med möjlighet att i vissa fall fatta beslut om miljöhänsyn utan att besöka objektet i fält.

Under 2010 började Skogsstyrelsen att arbeta för att fler förelägganden och förbud om miljöhänsyn skulle skrivas. Det året fattades åtta sådana beslut i hela landet. År 2012 hade antalet förelägganden och förbud om miljöhänsyn ökat till 61 beslut och år 2019 till 398 stycken.

Antalet förelägganden och förbud om miljöhänsyn ökade under sju år i rad men antalet sjönk återigen något under 2019. Bland regionernas distrikt fanns det en stor variation i hur många beslut som fattas per år. Antalet vägledningar om miljöhänsyn och hänsyn till rennärningen har årligen legat på cirka 2000 stycken. I början av 2020 kom en dom från Högsta Förvaltningsrätten som föranlett ett tillfälligt uppehåll i användandet av vägledningar medan fortsatt arbete med vägledningar utreds.

Under 2010 skrevs 168 beslut om återväxtåtgärder. Därefter har antalet beslut varierat kraftigt mellan olika år, med högst antal 2016, 204 förelägganden och lägst antal 2019, 102 förelägganden. Mellan distrikten har även variationen i antal beslut varit stor.

3.3.1 Avsyningar av beslut

De avsyningar som gjordes under 2017 visar att de flesta av Skogsstyrelsens beslut om hänsyn följs och 87 procent av besluten har följts helt.

Tabell 1. Avsyrningar av beslut om hänsyn 2017

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt	Ingen uppgift
Region Nord	79 %	10 %	2 %	4 %
Region Mitt	89 %	8 %	3 %	0 %
Region Syd	92 %	3 %	0 %	5 %
Skogsstyrelsen	87 %	7 %	1 %	4 %

De avsyrningar som gjordes under 2017 visar även att beslut som gäller ny skog följs i mindre utsträckning än beslut om hänsyn. Andelen beslut som helt har följts ligger på 50 procent. Det är dock viktigt att betona att ett föreläggande och en vägledning om återväxtåtgärder kan vara uppfyllt trots att föreläggandet eller vägledningen inte helt har följts. Exempelvis kan plantering ha utförts utan föregående markberedning, vilket har lett till en tillräcklig förnygring, trots att det i föreläggandet eller vägledningen framgår att markberedning ska utföras.

Tabell 3. Avsyrningar av beslut om ny skog 2017

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt	Ingen uppgift
Region Nord	46 %	19 %	34 %	0 %
Region Mitt	61 %	17 %	22 %	0 %
Region Syd	55 %	36 %	9 %	0 %
Skogsstyrelsen	50 %	20 %	30 %	0 %

3.4 Behov av tillsyn 2021–2023

3.4.1 Region Syd

Region Syd bedömer att behovet av tillsyn är fortsatt stort kopplat till hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och kulturmiljöer. Artskydd och ädellövskog är två andra områden som lyfts. Inom delar av regionen finns även ett stort behov av tillsyn för att begränsa körskador. I de västra delarna är risken för körskador generellt större och behovet av tillsyn därför också större. Detsamma gäller tillsyn av återväxter där delar av regionen bedömer att återväxterna kan prioriteras ner medan andra bedömer att de behöver prioriteras högre.

Det påpekas också att det inventeringsunderlag som vi grundar behovsutredningen på blir allt mer inaktuellt och att materialet behöver kompletteras med underlag från andra undersökningar, exempelvis genom en tydligare koppling till miljömålen.

I dagsläget råder stora problem med granbarkborre och bedömning görs att arbetet kommer att kräva mycket resurser och ett stort behov av tillsyn föreligger under flera år framåt.

3.4.2 Region Mitt

Region Mitt bedömer att behovet av tillsyn är stort men att det är oklart om den tillsyn som bedrivs leder till de effekter i skogen som vi vill uppnå. Mer

uppföljning behöver göras för att undersöka effekten av tillsyn och samtidigt hålla motivation och intresse för tillsyn uppe.

Bedömningen är också att hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och kulturmiljöer är fortsatt högt prioriterat. Men när det gäller kulturmiljöer varierar behovet något mellan olika delar av regionen. Även skogsbilvägar är prioriterade då dessa kan ge stora förändringar i naturmiljön samt onödigt fragmentering.

Arbetet med artskydd tar mycket resurser i anspråk och bedömningen är att behovet av tillsyn kommer att öka över tid.

De närmaste åren kommer också behovet av tillsyn kopplat till granbarkborren att vara stort.

Återväxten visar på relativt bra föryngringar och om dessa inte försämrats bör tillsyn över återväxterna kunna prioriteras ned.

3.4.3 Region Nord

Region Nord gör bedömningen att hänsynskrävande biotoper, kulturlämningar, skyddszoner mot vattendrag och rennäringen fortfarande är prioriterade för tillsyn. Regionen ser också ett behov av att öka tillsynen efter utförd åtgärd för att följa upp lagefterlevnaden vad gäller hänsynsparagraferna.

Återväxtåtgärderna är idag något som i förhållande till annat sköts relativt bra men regionen ser en risk med att släppa denna tillsyn helt. Regionen ser också ett stort behov av att Skogsstyrelsen jobbar systematiskt med tillsyn av ungskogarna. Inom delar av regionen finns stora områden med multiskadad ungskog. Områden där kravet på att anlägga ny skog efter avverkning är uppfyllt men skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Ansökningar i fjällnära kräver mycket resurser och kan komma att kräva ännu mer resurser under de närmaste åren.

Regionerna har även noterat att vintrarna blir allt sämre, med sämre tjäle, vilket gör att risken för körsador ökar.

3.4.4 Skogsenheten

Enligt Skogsenheten finns ett behov av tillsyn av återväxter, men omfattningen bör i nuläget kunna vara mindre utifrån de goda återväxtresultaten. Resultatet i återväxtinventeringen är relativt bra och har förbättrats under de senaste åren. Efter att återväxtstadiet passerat och skogarna nått ungsogsstadiet tillkommer andra skador som påverkar skogarna i negativ bemärkelse. Det rör sig framförallt om viltskador och multiskadad skog. Skadorna i landets ungsogar påverkar skogsproduktionen långsiktigt negativt. Tillsyn av ungsogarna bedöms därför som större än tillsyn av återväxterna.

Urlakning av kvicksilver är ett problem vid avverkning och andra skogsbruksåtgärder. Intill vattendragen behövs en zon som inte markbereds eller planteras för att förhindra urlakning av kvicksilver. Markberedning och planering sker i dagsläget ibland alldeles intill vattendrag och tillsyn över att skyddszoner

lämnas behövs därför. Därutöver gör Skogsenheten även bedömningen att det finns ett behov av tillsyn över hur hänsyn till rennäringen fungerar.

Skogsenheten ser även ett behov av att följa upp de förändringarna Skogsstyrelsen gjort i handläggningen under 2019. Hur har exempelvis förändringarna påverkat resultatet när det gäller kulturlämningar.

3.4.5 Tillsynsenhetens bedömning

Återväxterna blir allt bättre enligt återväxtinventeringen, vilket också har uppmärksamrats inom tillsyn av återväxter. Lokalt kan däremot återväxterna fortfarande ha ett sämre resultat. Den tillsyn som genomförs görs i dagsläget huvudsakligen i nära anslutning till återväxtåtgärderna, exempelvis markberedning och planering. Däremot är kunskapen sämre om vad som händer senare i föryngrings och ungskogsfasen. Det finns ett behov av att utöva uppföljning eller tillsyn i ungskogsfasen för att ge en bättre överblick av hur skogsskador påverkar ungskogarna och hur detta hanteras av markägarna. Några enstaka distrikt har tidigare arbetat med denna fråga. De har gjort skillnadsanalyser av satellitbilder för att upptäcka områden där tillväxten är sämre vilket indikerar på ungskogar med kraftiga skador.

De senaste inventeringsresultaten när det gäller miljöhänsyn är från 2018, vilket gör det svårt att bedöma om behovet av tillsyn har förändrats under de senaste åren. Annat material som grund för bedömning av tillsynsbehovet blir därför viktigare. Det rör sig exempelvis om rapporter och andra uppföljningar som gjorts de senaste åren. Några rapporter och uppföljningar finns sammanfattade under avsnittet *Underlag för bedömning av tillsynsbehovet* tidigare i behovsutredningen. Miljömålsuppföljningen är ett exempel.

Utifrån regionernas och Skogsenhetens bedömning är hänsynskrävande biotoper, skyddszoner, kulturmiljöer, artskydd och att begränsa påverkan på vatten fortfarande prioriterat. Tillsynsenheten ser också liksom regionerna ett behov av att prioritera hänsyn till rennäringen. Ett arbete har startat men behöver fortsatt prioriteras för att lyftas på längre sikt. De senaste åren med ökade skador av granbarkborre har även visat att tillsyn av åtgärder mot skadliga insekter är prioriterat.

3.5 Uppskattat resursbehov för objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken 2021–2023

För 2019 hade Skogsstyrelsen budgeterat knappt 89 miljoner kronor för objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Av detta användes knappt 37 miljoner tillsyn före skogsbruksåtgärd och knappt åtta miljoner till tillsyn efter skogsbruksåtgärd.¹² Övriga medel har bland annat använts till tillsyn av biotopskyddsområden, enheternas stöd till distrikten, kompetensutveckling, informationsutbyte och utveckling av IT-stöd.

Genom ett förändrat arbetssätt och införandet av riktlinjer för artskydd fattar Skogsstyrelsen fler beslut nu än tidigare. Att skriva beslut kräver mer resurser än

¹² Kostnader för tillsyn av biotopskyddsområden ingår inte.

att skriva vägledning, men leder också till en bättre lagefterlevnad i det enskilda fallet. Fler beslut leder även till fler överklaganden.

De senaste åren har Skogsstyrelsen även arbetat för att förbättra handläggning och tillsyn, där bland annat arbete med kommunikering och delgivning har ingått. Denna nya hantering ökar kostnaderna per ärende där Skogsstyrelsen utövar tillsyn i form av exempelvis att fatta beslut.

Med nu tillgängliga resurser behöver myndigheten prioritera hårt mellan tillsynsobjekten. Det finns ett stort behov av att besöka fler objekt i fält än vad som görs idag, för att därefter genomföra lämplig tillsynsaktivitet.

Resursbehovet för myndighetens objektinsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms av ovan nämnda skäl öka under de närmaste åren. För att hantera detta har ett utvecklingsarbete påbörjats med syfte att effektivisera handläggningen. Effekten är tänkt att nås genom att ett urvalssystem införs där ett mindre antal ärenden, med hjälp av ett riskbaserat urval, plockas ut för manuell handläggning.

4 Objektinsyn enligt miljöbalken

4.1 Biotopskyddsområden

4.1.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

Av 7 kap. 11 § miljöbalken framgår att man inom ett biotopskyddsområde inte får bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

Av 2 kap. 10 § miljöinsynsförordningen (2011:13) framgår att Skogsstyrelsen har ansvar för insynen av biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen och som Skogsstyrelsen har beslutat om.

4.1.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Skogsstyrelsen utövar insyn över beslutade biotopskyddsområden för att kontrollera om det förekommit åtgärder eller verksamheter som strider mot beslutet.

Insyn sker genom att kontroller av ett urval av biotopskydden genomförs via besök i fält, till fots eller via helikopter. Insyn initieras utifrån ett riskbaserat urval, men kan även initieras av att Skogsstyrelsen via satellitbildstolkning eller från andra uppgifter har anledning att misstänka att åtgärder vidtagits inom ett biotopskyddsområde. Om misstanke om överträdelser av områdesskyddsbestämmelserna uppstår ska dessa anmälas till åklagar- eller polismyndigheten.

Skogsstyrelsen kan i särskilda fall ge dispens för åtgärder som skadar naturmiljön i ett biotopskyddsområde. Om dispens för en sådan åtgärd beviljats ska åtgärden avsynas senast kommande barmarkssäsong efter det att den utförts, alternativt i anslutning till att dispensens giltighetstid passerat.

4.1.3 Tidigare års insyn

Fram till och med 2019 låg både kontroll av gränsmarkering och insyn av lagefterlevnad inom det som då kallades insyn av biotopskydd. Eftersom kontroll av gränser görs vart fjärde år gjordes betydligt fler kontroller än vad som görs efter att verksamheten delats upp i två delar.

Områdesskyddsprocessen arbetade under 2019 med ett projekt där man tittade närmare på om det går att hitta några särskilda riskfaktorer för förekomsten av överträdelser mot biotopskyddsbesluten. Arbetet inkluderar bland annat att se om det genom GIS/förändringsanalyser kan påvisas ett starkt samband mellan skadade biotopskydd och närliggande områden av skiktet faktiskt avverkat. Utifrån den analysen har några riskkriterier valts ut. Dessa riskkriterier är närhet till en avverkning, en kraftledning eller öppen mark. Utifrån detta har ett urval av biotopskydd tagits fram och fungerat som ett underlag för distriktens prioritering av tillsynsbesök inför 2020.

Under 2018 registrerades 2 414 tillsynsbesök av biotopskyddsområden, vilket motsvarar 30 procent av samtliga biotopskyddsområden för vilka Skogsstyrelsen

är tillsynsmyndighet. För 2020 ligger kravet i tillsynsplanen betydligt lägre, 194 stycken istället för 1943 stycken 2019. Eftersom vad som ingår i tillsyn av biotopskydd inte är jämförbart mellan de olika åren är det också svårt att jämföra resultatet.

I samband med 2018 års tillsyn resulterade 121 (fem procent) av tillsynsbesöken i registreringar om att skadliga händelser inom objekten kan ha ägt rum.

4.1.4 Behov av tillsyn 2021–2023

Uppföljning visar att tillsynen fyller en viktig funktion vid förvaltningen av biotopskyddsområden. Skogsstyrelsen upprättar kontinuerligt anmälningar om misstanke om brott till åklagarmyndigheten till följd av de överträdelser som upptäcks i samband med tillsynen.

Skogsstyrelsen har tidigare konstaterat att det finns behov att avsyna en fjärdedel av samtliga biotopskyddsområden årligen, då handlar det både om kontroll av gränser och tillsyn av lagefterlevnad. Det innebär ca 1 900 stycken kontroller per år. Antalet är inte jämnt fördelat över landet utan det årliga behovet varierar mellan ca 50 – 200 objekt per län och år. I varierande grad över landet finns även ett sedan tidigare ackumulerat behov av tillsyn och kontroll av gränser, inklusive behov av att åtgärda de brister på till exempel gränsmarkeringen som upptäckts i samband med tidigare års tillsynsarbete. Skador upptäcks också i samband med fältbesök i andra verksamheter eller via tips från allmänheten. Därtill ökar mängden biotopskyddsområden över tid eftersom nya beslut fattas årligen.

Andelen områden med potentiella skador har under de senaste åren ökat, vilket indikerar på ett behov av tillsyn.

Under den senaste fyraårsperioden har 4–5 procent av de årligen tillsynade biotopskyddsområdena registreringar om att skadliga händelser kan ha ägt rum, det vill säga eventuella överträdelser mot områdesskyddsbestämmelserna. För myndighetens samtliga tillsynade biotopskyddsområden finns registreringar om att skador inom områdena kan ha ägt rum i 968 fall, vilket motsvarar ca 15 procent av samtliga områden där tillsyn utförts genom åren.

4.1.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023

Uppföljning från tidigare års verksamhet visar att resursbehovet per objekt varierar något mellan regionerna, men också mellan distrikt inom respektive region. Områdesskyddsförvaltningen tog under 2016, tillsammans med regionerna, fram ett underlag för hur tillsynen av biotopskyddsområden kan effektiviseras inom ramarna för gällande styrande dokument. Även om detta gäller en tillsyn där både tillsyn av lagefterlevnad och kontroll av gränsmarkering ingick så är flera framgångsfaktorer fortsatt aktuella. Rapporten lyfter fram ett antal faktorer inom verksamheten som särskilt bör kunna generera en effektivisering. Det kan noteras att dessa i hög grad också sammanfaller med de framgångsfaktorer som identifierats för bildande av områdesskydd 2017.

Rapporten lyfter framförallt fram följande åtgärder:

- Ledningen ger arbetet hög prioritet.

- Det finns en tydlig ansvarsfördelning för verksamheten på distriktet.
- Arbetet koncentreras till ett fåtal medarbetare.
- Områdena aktuella för tillsyn zoomeras för att effektivisera resandet
- Identifierade brister åtgärdas i största möjliga utsträckning i samband med tillsynsbesöket.
- Större nyttjande av GIS-stöd vid fältarbete.

Det uppskattade resursbehovet bedöms i genomsnitt till 1 330 dagsverken per år för tillsyn och kontroll av gränser (0,7 dagsverke/objekt) förutsatt att ovanstående effektiviseringsåtgärder genomförs.

Arbetet med översyn av befintliga metoder och utveckling av nya metoder för att effektivisera verksamheten sker kontinuerligt. Exempelvis testade Skogsstyrelsen under 2018 att utföra tillsyn av biotopskyddsområden med hjälp av helikopter på två distrikt, i syfte att utvärdera om metoden innebär en effektivisering och om den ger tillfredsställande information avseende de faktorer som ska kontrolleras. I testet med helikopter 2018 ingick såväl kontroll av gränser som tillsyn. Under 2020 testar några distrikt återigen helikopter men också användande av högupplösta satellitbilder inom tillsyn. I och med det kompletterar vi tidigare kunskap och får större erfarenhet kring dessa arbetssätt.

4.2 Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden

Av 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen framgår att Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen av avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, det vill säga Natura 2000-områden.

4.2.1 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Tillstånd krävs för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden. Tillstånd söks hos och lämnas av länsstyrelsen.

När en skogsbruksåtgärd som berör ett Natura 2000-område genom anmälan, ansökan eller på annat sätt kommer till Skogsstyrelsen görs en bedömning av om åtgärden är tillståndspliktig. Det gäller även verksamheter eller åtgärder utanför Natura 2000-områden som kan påverka miljön inom området. I en del fall krävs att objektet fältbesöks för att kunna bedöma åtgärdens påverkan på miljön.

Bedöms den planerade åtgärden inte vara tillståndspliktig hanteras ärendet enligt de rutiner som gäller för handläggning av avverkningsärenden. Bedöms åtgärden däremot som tillståndspliktig, eller tillåten under vissa förutsättningar, informeras markägare, och eventuellt annan som berörs, om myndighetens bedömning genom ett skriftligt råd.

Efter utförd avverkning avsynas i vissa fall de råd som Skogsstyrelsen utfärdat för Natura 2000-området. Skogsstyrelsen ska även utöva tillsyn över länsstyrelsens beslut om tillstånd för skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden.

Vid misstanke om att en åtgärd eller verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön har utförts utan tillstånd ska Skogsstyrelsen göra en anmälan till åklagar- eller polismyndigheten.

4.2.2 Tidigare års tillsyn

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.

Sedan 2013 har 550–750 råd om Natura 2000-områden skrivits årligen. Arealen har varierat mellan 4 200 och 6 400 hektar. Under 2019 skrevs 601 råd om åtgärder som kan påverka dessa områden. Under de fyra senaste åren har ungefär 90 procent av dessa varit råd som inneburit att åtgärden, i många fall under förutsättning att anpassningar görs, inte bedömts kräva tillstånd hos länsstyrelsen. 164 råd avsynades under 2019.

4.2.3 Avsyrningar av Natura 2000 råd

Uppföljningen av Natura 2000-råd syftar till att ge en indikation på hur arbetssättet med Natura 2000-råd fungerar. Det finns behov av att se över rutinen och vårt arbetssätt med Natura 2000 och avsyning av Natura 2000-råd ger värdefull information i det arbetet.

Under 2019 gjordes en uppföljning i hela landet av ärenden där råd tidigare år utfärdats och där en åtgärd var genomförd. Alla utom ett råd som ingick i uppföljningen ansågs som lätt att förstå och i endast fyra av 176 råd har Natura 2000-området påverkats negativt av åtgärden. Uppföljningen visar därmed att det i väldigt få ärenden skett en negativ påverkan på Natura 2000-områdena och där tillstånd därför skulle ha krävts. Verksamhetsutövaren följer i de flesta fall våra råd helt eller delvis och de flesta av råden ansågs relevanta. Däremot har uppföljningen visat på utvecklingsområden hos Skogsstyrelsens handläggare. Exempelvis ansåg handläggarna att det kan vara svårt att bedöma vad som är en betydande påverkan på naturmiljön. Kompetensutveckling behövs därför.

4.2.4 Behov av tillsyn 2021–2023

Arbetet med Natura 2000 följer en rutin och arbetsmängden styrs till stor del av antalet ärenden som kommer in till Skogsstyrelsen. Behovet av att skriva Natura 2000-råd bedöms därför vara i stort sett oförändrat under de närmaste åren.

4.3 Anmälan om samråd för skogsbruksåtgärder

4.3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

Av 12 kap. 6 § miljöbalken framgår att åtgärder och verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd.

I 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen anges att Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen av avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen.

Enligt 7 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd får Skogsstyrelsen föreskriva om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Detta gäller under förutsättning att verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsen har i sina föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om skogsbruksåtgärder beskrivit vilka åtgärder och verksamheter av olika slag som till sin natur är sådana att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.

4.3.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.

Dessa åtgärder och verksamheter är enligt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd följande.

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

Alla anmälningar om samråd läggs in i Skogsstyrelsens handläggarsystem och en bedömning görs om ett samråd ska inledas eller inte. En anmälan kan komma in till Skogsstyrelsen antingen på en särskild blankett för samråd eller som en anmälan om avverkning (på blankett, via Skogsärenden för företag eller via Mina sidor). När samråd inleds tas kontakt med verksamhetsutövaren och en diskussion

förs om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att påverkan på naturmiljön ska bli så liten som möjligt. Vid behov besöks objektet i fält. Samrådet resulterar i ett skriftligt samråd med eller utan beslut.

4.3.3 Tidigare års tillsyn

Av Skogsstyrelsens tillsynsärenden enligt miljöbalken dominerar samråd enligt 12 kap. 6 § i antal. En tillbakablick till 2004 visar att antalet anmälningar om samråd då uppgick till drygt 2 000 stycken, ungefär hälften av det antal som kom in under 2014 och 2015. Därefter har antalet samråd ökat och under 2019 kom 5 892 samråd in. Under senare år har antalet genomförda samråd minskat, vilket beror på att Skogsstyrelsen har förtydligat att samråd endast tas upp i de ärenden där det är befogat. Under 2019 genomfördes 2 048 samråd.

De tre åtgärderna anläggande av skogsbilväg, anläggande av traktorväg och basväg samt skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna stod för mer än 60 procent av antalet samråd. Av dessa var åtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna den vanligaste åtgärden.

Tabell 5. Genomförda samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Resultat	2019	Medel 2016– 2018	2018	2017	2016
Askåterföring/näringskompensation	80	92	87	98	92
Skogsbilväg	415	600	415	670	716
Traktorväg, basväg	66	115	81	127	136
Dikesrensning	168	404	286	459	468
Stubbskörd	1	3	1	4	4
Skogsgödsling	170	143	166	120	142
Åtgärd i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna	916	674	532	771	720
Annan skogsbruksåtgärd	232	203	185	257	166
Totalt antal ärenden	2 048	2 234	1 753	2 506	2 444

Flertalet av de samrådsärenden som resulterat i någon tillsynsinsats från Skogsstyrelsen har inneburit att myndigheten dokumenterat att man varit överens med verksamhetsutövaren om hur åtgärden bör utföras, i vissa fall efter anpassningar av åtgärden. Antal samrådsärenden som har lett till beslut om föreläggande eller förbud enligt miljöbalken har ökat under de senaste åren jämfört med tidigare år. Beslut fattades i 31 ärenden under 2019.

4.3.4 Avsyrningar av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

De avsyrningar som gjordes under 2018 visar att de flesta av Skogsstyrelsens samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken följs och 75 procent av samråden har följts helt. Bland objekten som avsynats ingår ett flertal olika ärendetyper, exempelvis dikesrensning, vägar och skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna. Det gör att det är svårt att dra några ytterligare

slutsatser av de avsyningar som gjorts, förutom att arbetssättet ser ut att fungera relativt väl. Under 2019 riktas därför avsyningarna mot enbart en av ärendetyperna, dikesrensning. Dessutom tas fler frågeställningar med vid avsyningarna för att förbättra underlaget till den efterföljande analysen.

Tabell 6. Avsyningar av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken 2018

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
Region Nord	64 %	28 %	9 %
Region Mitt	79 %	13 %	8 %
Region Syd	74 %	23 %	3 %
Skogsstyrelsen	75 %	19 %	6 %

Andelen beslut om miljöhänsyn som har följts helt är högre, 87 procent enligt 2017 års siffror, än andelen samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Beslut är ett säkrare instrument för att säkerställa hänsyn till naturmiljön, men det är svårt att direkt jämföra beslut och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett samrådsprotokoll är en sammanfattning av det samråd som hållits mellan markägaren och Skogsstyrelsen. En del av det som står i samrådet kan ligga över de krav som finns i lagstiftningen.

4.3.5 Avsyningar av dikesrensning

Uppföljningen av dikesrensning syftade till att vi skulle få en indikation på om samråd tas upp i rätt ärenden. Den syftade även till att få en bild av hur verktyget samrådsprotokoll fungerar och vilken hänsyn till miljön verksamhetsutövaren tar både med och utan Skogsstyrelsens inblandning.

Vid uppföljningen kontrollerades både dikesrensningar som inte tagits upp till samråd och dikesrensningar där samråd skett. Vid uppföljningen kontrollerades naturmiljöns förutsättningar, exempelvis lätteroderad mark, naturvärden, om dikessystemet mynnar ut i sjö eller vattendrag och hur rensningen genomförts, exempelvis djup och läge, skyddsåtgärder. Där samråd skett kontrollerades även vad som diskuterats i samrådet. Därefter gjordes även en helhetsbedömning kring anmälan kvaliteten, om åtgärden var utförd enligt anmälan och om åtgärden var utförd enligt samrådet.

En relativt vanlig risk för påverkan visade sig i uppföljningen vara att dikessystemet mynnar ut i sjö eller vattendrag. I mer än hälften av ärendena har skyddsåtgärder vidtagits, men bedömningen är att ännu fler ärenden borde ha någon form av skyddsåtgärd med tanke på vilken påverkan dikesrensning kan ha. Den vanligaste skyddsåtgärden i uppföljningen var orensade sträckor.

I nära hälften av ärendena bedömdes kanterna ha påverkats vid rensningen och att det fanns grus/sand/lera i rensmassorna.

I samband med uppföljningen gjordes även en bedömning kring om samrådsmeddelandet var begripligt skrivet. I de allra flesta fall (97 procent) ansågs det begripligt. Däremot har verksamhetsutövaren endast i strax över hälften av rensningarna helt följt samrådet. Men det bör även beaktas att det som skrivits i samrådsmeddelandet är en dokumentation om vad som diskuterats i

samrådet och att verksamhetsutövaren och handläggaren i samrådsmeddelandet kan ha skilda åsikter. Sådana faktorer kan göra det svårt att följa upp om huruvida det som står i ett samrådsprotokoll har följts eller inte.

”Känslan” av att dikesrensningar blir för brutalt utförda blir till viss del bekräftad i uppföljningen. Samrådet påverkar till det bättre men frekvensen av överträdelser är fortfarande hög. En slutsats som kan dras är att det är en betydande skillnad i resultatet av en åtgärd när Skogsstyrelsen genomfört samråd och inte genomfört samråd. Samrådet uppfyller därigenom ett viktigt syfte.

Förutom beslut om hänsyn, beslut om återväxter, Natura 2000 råd och dikesrensningar avsynades under 2019 även andra ärendetyper, exempelvis beslut om avverkning i fjällnära skog och beslut om avverkning i ädellövskog. Dessa avsyningar är ganska få och underlaget för litet för att möjliggöra generella slutsatser.

4.3.6 Behov av tillsyn 2021–2023

Ärenden tas upp till samråd då naturmiljön riskerar att väsentligt ändras. Mindre än hälften av de anmälningar om samråd som kommer in till myndigheten tas upp för samråd. Åtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna tas i princip alltid upp, medan dikesrensning och byggande av vägar mer sällan tas upp för samråd.

Samtliga regioner ser ett behov av tillsyn i hänsynskrävande biotoper, vilka ibland sammanfaller med områden med mycket stor betydelse för flora och fauna. I region syd och i region Mitt tar arbetet med artskydd mycket resurser i anspråk och bedömningen är att behovet av tillsyn kommer att öka över tid.

Region mitt bedömer även att skogsbilvägar är prioriterade då dessa kan ge stora förändringar i naturmiljön samt onödig fragmentering.

Skogsenheten bedömer att tillsyn med syfte att förhindra ras och skred är prioriterat. Men osäkerheter kring lagstiftningen gällande ras och skred gör svårigheterna i arbetet med tillsyn större. Erfarenhet finns av att anmälningarna om dikesrensning är bristfälliga och tillsyn innan åtgärden dikesrensning bedömer Skogsenheten därför är prioriterat. Även den uppföljning som gjorts visar på att de samråd som genomförts gör nytta när det gäller dikesrensning.

Skogsenheten ser också möjligheter att samordna systemtillsynen med objektstillsynen så att det tydligare hänger ihop och därigenom öka nyttan av de bägge.

Såväl regionerna som tillsynsenheten anser det också vara problematiskt att det inventeringsunderlag som vi grundar behovsutredningen på blir allt mer inaktuellt. Materialet till behovsutredningen behöver därför kompletteras med underlag från andra undersökningar, exempelvis miljömålsuppföljningen.

5 Systemtillsyn enligt miljöbalken

5.1 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 verksamhetsutövares egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

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

Tillsynsområdena för systemtillsynen enligt miljöbalken motsvarar de samrådspliktiga åtgärder och verksamheter som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön.

Följande åtgärder och verksamheter är samrådspliktiga.

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

Vid tillsynsbesöken granskar Skogsstyrelsen företagens rutiner för till exempel anmälan, uppföljning, ansvarsfördelning och riskbedömning. Tillsynen riktas mot de företag som omfattas av kravet på att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd.

5.3 Tidigare års tillsyn

Under 2016–2018 genomfördes 20 tillsynsbesök per år. Tillsynsområdena skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna, anläggande av skogsbilväg och traktorväg, anläggande av basvägar och dikesrensning prioriterades. Sedan 2018 har vissa tillsynsbesök ersatts med tillsyn via Skype, vilket har fungerat bra.

Under 2019 påbörjades arbetet med uppföljande tillsyn. Företag som hade fått tillsynsbesök under 2016 följdes upp för att kontrollera hur deras system för egenkontroll hade fungerat sedan dess. Bland annat kontrollerades dokumentation från företagens uppföljningar av utförda samrådspliktiga skogsbruksåtgärder. Tillsynen gjordes genom att handlingar begärdes in via e-post. På grund av minskade resurser 2019 genomfördes uppföljande tillsyn endast hos tio företag.

Under 2020 fortsätter arbetet med den uppföljande tillsynen och tolv företag som fick tillsynsbesök 2016 eller 2017 kontrolleras antingen via e-post eller via Skype. Därtill får fyra av de företag som omfattades av den uppföljande kontrollen 2019 en återkontroll under 2020 eftersom de ifjol inte kunde inte redovisa efterfrågad dokumentation.

Under 2020 genomför Skogsstyrelsen även tillsyn hos sju företag och ett stift där det inte har gjorts någon tillsyn tidigare. Fyra av dessa företag utför askåterföring eller skogsgödsling, vilket innebär att 2020 års tillsyn utökas till fler tillsynsområden än tidigare år.

5.4 Behov av tillsyn 2021–2023

Då Skogsstyrelsen inledde arbetet med systemtillsyn 2016 saknade många verksamhetsutövare ett fungerande system för egenkontroll och dokumenterade rutiner för anmälan, uppföljning och riskbedömning av samrådspliktiga skogsbruksåtgärder. Den tillsyn som genomförts under åren 2016–2020 har medfört att ett stort antal företag har skapat ett system för egenkontroll. Erfarenheter från denna tillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019 och 2020 visar dock på fortsatta brister i verksamhetsutövarnas system och rutiner. Bland annat har det visat sig att rutinerna ofta inte följs fullt ut inom företagens organisationer.

Systemtillsynen bör genomföras regelbundet för att kvaliteten på verksamhetsutövarnas egenkontroll ska upprätthållas och förbättras. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt.

Skogsstyrelsen ser behov av att utöva systemtillsyn på flera olika nivåer i verksamhetsutövarnas organisationer. Då bör tillsynen bland annat inriktas på att kontrollera hur befintliga rutiner följs och hur kommunikationen mellan anmälare och utförare av en åtgärd fungerar och dokumenteras.

Det finns en eftersläpning av uppföljande tillsyn eftersom systemtillsynen prioriterades ner under 2019. För att klara ett intervall på tre till fyra år krävs att fler tillsynsbesök görs per år under kommande år jämfört med tidigare år. Samma tillsynsområden som i år bör prioriteras de kommande åren.

5.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023

Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken tar ca 160 dagar i anspråk per år. Genomförandet av 30 tillsynsbesök kräver ca 120 dagar. Därutöver behövs ca 40 dagar för till exempel planering och uppföljning, kommunikation och kompetensutveckling. Det innebär att arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken tar ca 0,8 årsarbetskrafter i anspråk.

6 Lagen om virkesmätning

6.1 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 systemtillsyn.

6.2 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 som 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, 8 §§
- Mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet, kompetens, mätförhållanden, 10 §
- Avrundning, 11 §
- Registrering och förvaring av uppgifter från mätningen, 9, 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.

6.2.1 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 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, vilket motsvarar 5 000 fullastade virkesbilar med släp per dag året runt.

Den som mäter virke ska anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år. Under 2020 har 81 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 massaved mäts av virkesmätningsföreningen Biometria. Biometria har verksamhet på ungefär 400 mätplatser och har ca 700 anställda. Under de senaste åren har det utvecklats metoder för att travmäta rundvirke på lastbil med hjälp av bilder. Fjärrmätning av massaved har införts på många mätplatser i norra och mellersta Sverige. Det finns kameror för mätning på mer än 40 terminaler och industrier. En uppskattning är att den nuvarande årstakten för fjärrmätning är mer än 30 miljoner kubikmeter fast mått virke. Fjärrmätningen kommer att öka i omfattning eftersom installationer av kameror planeras på fler mätplatser. Personalen som utför mätningen sitter idag på tre bildmätningscentraler 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 virkesmätningsföreningarna har en roll som skördarrevisorer och utbildare av maskinslagens personal.

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. Virkesmätningsföreningarna har uppgett att de endast mäter en liten del av den totala kvantiteten primärt skogsbränsle i Sverige. Det finns ca 70 företag som producerar skogsbränsle och är med i branschföreningen Svenska Trädbränsleföreningen och ca 140 förbrukande företag som är med i branschorganisationen Energiföretagen. Totalt blir det ungefär 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.

6.3 Tidigare års tillsyn

Under 2016–2020 har 45 tillsynsbesök gjorts på mätplatser där det mäts massaved och skogsbränsle. På mätplatser där det mäts sågtimmer har det gjorts nio tillsynsbesök. 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.

6.4 Behov av tillsyn 2021–2023

Som tillsynsmyndighet för lagen om virkesmätning behöver Skogsstyrelsen ha grundkompetens inom området, kapacitet att utföra tillsyn, samt representera myndigheten externt. Skogsstyrelsen deltar bland annat i styrelsen för Virkemätningsskontroll.

Med den nya lagstiftningen har Skogsstyrelsen infört ett nytt arbetssätt med både objekt-tillsyn för mätplatser och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Det innebär en mer aktiv tillsyn som är inriktad på revision och kommer att kräva mer resurser än vad som lagts på virkesmätningen tidigare. Tillsynsbesöken genomförs av två personer, men besöken utgör ändå en liten del av tidsåtgången jämfört med för- och efterarbetet. Erfarenhetstal visar att ett tillsynsbesök tar ca tio 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 2021 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 2021.

Under 2022–2023 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 den 1 mars 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 2021–2023

	2021	2022	2023
Mätmetoder för primärt skogsbränsle	x	x	x
Mätmetoder timmer och massaved		x	x
Övriga stickprovskontroller och ny teknik	x	x	x

6.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023

Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning tar årligen ca 700 dagar i anspråk. Det behövs 100 dagar för övergripande arbete med information, arbete med rutiner, deltagande i Virkesmätningskontroll och Biometria. Att genomföra 60 tillsynsbesök per år med en genomsnittlig tidsåtgång på 10 dagar per tillsynsbesök blir 600 dagsverken per år under 2021–2023. Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning tar således ca 3,3 årsarbetskrafter i anspråk.

7 Timmerförordningen

7.1 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.

7.2 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.

7.3 Tidigare års tillsyn

Timmerförordningen är en EU-förordning som började tillämpas i Sverige den 1 augusti 2014, när lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror trädde i kraft. Kontrollverksamhet har därför bedrivits i ungefär sex år. Fram till årsskiftet 2019 hade 171 importörer, 19 företag som köper svenskt virke och 16 handlare kontrollerats.

De importörer som har kontrollerats 2014–2019 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 anmäler stora arealer för avverkning eller som har haft ett antal oanmällda

avverkningar. Många av de handlare som har kontrollerats har handlat med tropiska träslag.

Förelägganden har skickats till 69 av de kontrollerade företagen och ungefär en tredjedel av dessa har fått ytterligare ett föreläggande som har varit förenat med vite. Hittills har fem företag förbjudits att importera trä- och pappersprodukter från vissa länder. Under 2015–2019 har också ungefär 250 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.

7.4 Behov av tillsyn 2021–2023

Resultatet från tidigare års kontroller visar på ett fortsatt behov av tillsyn enligt timmerförordningen. Av de företag som har fått förelägganden saknades system för tillbörlig aktsamhet hos drygt hälften av dem. Hos de övriga företagen var det antingen handlingar eller riskbedömningen som saknades, eller en kombination, där både insamlingen av handlingar och riskbedömningen var bristfällig.

Kontrollerna av importerande företag som inte tidigare har kontrollerats bör fortsätta, med fokus på de branscher där risken anses hög för att produkterna kan innehålla träråvara från olaglig avverkning. Dessutom bör uppföljande kontroller av företag som tidigare har kontrollerats genomföras för att säkerställa att dessa fortfarande uppfyller kraven i timmerförordningen. Företagen bör kontrolleras inom tre till fem år efter föregående kontroll. Handlingar kan då begäras in via e-post.

Under kommande år bör provtagning för analys av träarter fortsätta vara en del av kontrollverksamheten. Prover bör i första hand tas på produkter med komplexa leveranskedjor och där misstanke kan finnas om att angivna träarter inte stämmer.

Det är också viktigt att fortsätta arbetet med att informera om timmerförordningen och dess krav för att öka kunskapen hos verksamhetsutövarna. Arbetet inom EU för att få till stånd en jämnare implementering av timmerförordningen bör även fortsatt prioriteras. Samarbetet mellan behöriga myndigheter för timmerförordningen kan behöva intensifieras för att uppnå detta syfte.

Under åren 2021–2023 bör fokus fortsatt ligga på importörer av trä- och pappersprodukter. Kontroller av handlare bör fortsätta i ungefär samma omfattning som tidigare år. Kontroller av svenska virkesköpande företag har utvärderats och det har beslutats att inga kontroller görs under en treårsperiod (2019–2021). Därefter kommer ett nytt beslut att tas. Totalt bör minst 40 kontroller göras årligen.

7.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023

Arbetet med timmerförordningen tar ungefär två årsarbetskrafter i anspråk.

8 Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

8.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

Bestämmelser om produktion, handel 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 vi regelbundet genomföra officiella inspektioner hos aktörer som producerar och saluför skogsodlingsmaterial. Inspektioner ska genomföras i hela produktions- och leveranskedjan från produktion av frö (till exempel 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 1998:2) 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 och handel med skogsodlingsmaterial, hantering av ansökningar om stambrev för skogsodlingsmaterial, godkännande av frökällor samt tillstånd och anmälningar i samband med handel över landets gränser.

8.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

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 lagstadgade register.

Tillsynen är inriktad på plantproduktion och planthandel. Det är skogsplantskolor och företag som ägnar sig åt handel med skogsodlingsmaterial som besöks, och tillsynen gäller fröhantering, frölager, sådd, odling och handel. Inriktningen på

tillsynen är att kontrollera om reglerna för märkning och dokumentation av frö- och plantpartier följs. Även yttre kvalitetsnormer hos plantor granskas.

Företag som levererar plantor till skogsägare men som inte säljer egenodlade eller legoodlade plantor (till exempel skogsvårdsentreprenörer och köpsågverk) har inte varit prioriterade för krav på registrering och har därmed inte heller omfattats av Skogsstyrelsens tillsyn.

Verksamhet med inriktning mot fröproduktion och fröskörd har hittills inte heller varit föremål för tillsyn. Det gäller till exempel tillsyn i samband med att en fröplantage ska godkännas, skörd av frö i fröplantager och frötäktsbestånd, samt underhåll och skötsel av sådana frökällor.

8.3 Tidigare års tillsyn

Under de senaste sju åren har det genomförts drygt ca 35 tillsynsbesök. Under de tre senaste åren (2017–2019) har i genomsnitt tre tillsynsbesök gjorts vid skogsplantskolor, frölager och i samband med saluföring av skogsodlingsmaterial

Tillsynen är avgiftsfinansierad med en fast avgift per tillsynsärende. Den maximala tid som kan läggas på ärendena begränsas därför av storleken på avgiften. Avgiften täcker inte fullt ut kostnaderna och därför finansieras tillsynsbesöken till viss del av de registrerade företagens årsavgifter, som annars främst går till ärendehandläggning inom frö- och plantområdet.

8.4 Behov av tillsyn 2021–2023

Det finns ett behov av att se över föreskrifterna som rör verksamhet inom produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial och även Skogsstyrelsens tillämpning av dem, med syftet att revidera föreskrifterna och effektivisera tillämpningen. Resurser för en sådan översyn i ett samlat grepp har hittills saknats. Skogsstyrelsen ser därför över enskilda delar i regelverk och tillämpning i en lägre takt än vad som är önskvärt. Den operativa tillsynen och dess inriktning ingår i det som behöver ses över, och det främsta behovet är därför resurser till översyn och att utveckla tillsynsverksamheten.

Ett viktigt syfte med översynen och utvecklingen av tillsynsverksamheten är att förbättra Sveriges efterlevnad av OECD:s och EU:s regelverk och öka möjligheterna att kontrollera att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart hela vägen från frökälla till slutkund.

Följande tre områden bör prioriteras i utvecklingen av tillsynsverksamheten.

1. Objektillsynen vid företag i den form den bedrivs i nuläget (främst skogsplantskolor) behöver systematiseras genom utveckling av rutiner och stöd. Dessutom behöver det utredas hur tillsynen ska kunna bedrivas enhetligt och ändamålsenligt och hur tillräckligt med tid ska kunna läggas på uppföljning med hänsyn till det ekonomiska utrymme som systemet med offentligrättsliga avgifter medger. Tänkbara möjligheter till samverkan med andra tillsynsmyndigheter bör tas till vara.

2. Skogsstyrelsen behöver lägga resurser på tillsyn av frökällor, till exempel frötäktbestånd, fröplantager, föräldratråd till familjer och kloner. Det gäller dels kontroller av frökällornas status och dels tillsyn av aktörer i samband med kott- eller fröskörd. Aktuella uppgifter om frökällornas status behövs för att Skogsstyrelsens register över godkända frökällor ska kunna ajourhållas. Registret innehåller för närvarande närmare 600 poster varav över 200 är fröplantager.
3. Aktörer utan egen produktion eller egen legoodling och som säljer plantor och planteringstjänster (till exempel skogsvårdsentreprenörer och köpsågverk) har hittills inte prioriterats för krav på registrering och har därmed inte heller omfattats av Skogsstyrelsens tillsyn. Skogsstyrelsen saknar underlag för att kunna avgöra om denna typ av företag borde vara registrerade och därmed ingå i tillsynsomfånget, och det finns därför ett behov av att undersöka detta. Med ledning av resultatet från en sådan undersökning kan behovet att inkludera denna typ av verksamheter i kravet på registrering och därmed ingå i tillsynsomfånget bedömas.

8.5 Uppskattat resursbehov 2021–2023

Objekttilsynen av skogsplantskolor enligt dagens praxis tar ca 15 dagsverken per år i anspråk. Resursbehovet till tillsyn av frökällor beräknas uppgå till ca 15 dagsverken per år kommande treårsperiod. Bedömningen av resursbehovet till tillsyn av aktörer utan egen plantproduktion beror av hur många sådana aktörer det finns och framtida ställningstaganden.

AV SKOGSSTYRELSEN PUBLICERADE RAPPORTER:

2012:1	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan	2015:7	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2014
2012:2	Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennärning	2015:8	Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering.
2012:3	Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011	2015:9	Ångermanälvsprojektet – förslag till miljöförbättrande åtgärder i mellersta Ångermanälven och nedre Fjällsjöälven
2012:4	Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark	2015:10	Skogliga konsekvensanalyser 2015–SKA 15
2012:5	Skogsbrukets frivilliga avsättningar	2015:11	Analys av miljöförhållanden – SKA 15
2012:6	Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringsbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområden i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot försurning	2015:12	Effekter av ett förändrat klimat–SKA 15
2012:7	Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål	2015:13	Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering
2012:8	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?	2016:1	Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden – Metodik och genomförande
2012:9	Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna	2016:2	Effekter av klimatförändringar på skogen och behov av anpassning i skogsbruket
2012:10	Hänsynsuppföljning – grunder	2016:3	Kunskapssammanställning skogsbruk på torvmark
2012:11	Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring	2016:4	Alternativa skogsskötselmetoder i Vildmarksriket – ett pilotprojekt
2012:12	Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO	2016:5	Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2015
2013:1	Återväxtstöd efter stormen Gudrun	2016:6	METOD för uppföljning av miljöhänsyn och hänsyn till rennärningen vid stubbskörd
2013:2	Förändringar i återväxtkvalitet, val av förnygring-smetoder och trädslagsanvändning mellan 1999 och 2012	2016:7	Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper
2013:3	Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012	2016:8	Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Genomgång av ansvar vid utförande av skogliga förändringar, ansvar för tillsyn samt ansvar vid inträffad skada
2013:4	Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En delleverans från Dialog om miljöhänsyn	2016:9	Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Exempelsamling
2013:5	Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn	2016:10	Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Metodik för identifiering av slänter och raviner känsliga för vegetationsförändringar till följd av skogsbruk eller exploatering
2014:1	Effekter av kvävegödsling på skogsmark – Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen	2016:11	Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Slutrapport
2014:2	Renbruksplan – från tanke till verklighet	2016:12	Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn – Skogssektors gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder
2014:3	Användning och betydelsen av RenGIS i samrådsprocessen med andra markanvändare	2016:13	Målanpassad ungskogsskötsel
2014:4	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2013	2016:14	Översyn av Skogsstyrelsens beräkningsmodell för bruttoavverkning
2014:5	Förstudie – systemtillsyn och systemdialog		
2014:6	Renbruksplankoncept – ett redskap för samhällsplanering		
2014:7	Förstudie – Artskydd i skogen – Slutrapport	2017:2	Alternativa skötselmetoder i Råndalen – Ett projekt i Härjedalen
2015:1	Miljöövervakning på Obsytorna 1984–2013 – Beskrivning, resultat, utvärdering och framtid	2017:4	Biologisk mångfald i nyckelbiotoper – Resultat från inventeringen – ”Uppföljning biologisk mångfald” 2009–2015
2015:2	Skogsmarksgödsling med kväve – Kunskaps-sammanställning inför Skogsstyrelsens översyn av föreskrifter och allmänna råd om kvävegödsling	2017:5	Utredning av skogsvårdslagens 6 §
2015:3	Vegetativt förökat skogsodlingsmaterial	2017:6	Skogsstyrelsens återväxtuppföljning – Resultatet från 1999–2016
2015:4	Global framtida efterfrågan på och möjligt utbud av virkesråvara	2017:7	Skogsträdens genetiska mångfald: status och åtgärdesbehov
2015:5	Satellitbildskartering av lämnad miljöhänsyn i skogsbruket – en landskapsansats	2017:8	Skogsstyrelsens arbete för ökad klimatanpassning inom skogssektorn – Handlingsplan
2015:6	Lägsta ålder för förnygringsavverkning (LÅF) – en analys av följder av att sänka åldrarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige	2017:9	Implementering av målbilder för god miljöhänsyn – Regeringsuppdrag

2017:10	Bioenergi på rätt sätt – Om hållbar bioenergi i Sverige och andra länder – En översikt initierad av Miljömålsrådet	2019:11	Föryngringsarbetet efter skogsbranden i Västmanland 2014
2017:12	Projekt Mera tall! – 2010–2016	2019:12	Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige
2017:13	Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan	2019:13	Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder – Kunskapsunderlag
2018:1	Produktionshöjande åtgärder – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion	2019:14	Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder – Vägledning
2018:2	Effektiv skogsskötsel – Delrapport inom Samverkan för ökad skogsproduktion	2019:15	Underlag för genomförande av direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor
2018:3	Infrastruktur i skogsbruket med betydelse för skogsproduktionen: Nuläge och åtgärdsförslag – Rapport från arbetsgrupp 2 inom projekt Samverkansprocess skogsproduktion	2019:16	Skogsbrukets kostnader för viltskador
2018:4	Åtgärder för att minska skador på skog – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion	2019:17	Omvärldsanalys svensk skogsnäring
2018:5	Samlad tillsynsplan 2018	2019:18	Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark – Redovisning av regeringsuppdrag
2018:6	Uppföljning av askåterföring efter spridning	2019:19	Attityder till nyckelbiotoper – Nulägesbeskrivning 2018
2018:7	En analys av styrmedel för skogens sociala värden – Regeringsuppdrag	2019:20	Kulturmiljöer – en självklar del i skogslandskapet
2018:8	Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb – Delredovisning av regeringsuppdrag	2019:21	Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn – nya och reviderade målbilder. Målbilder för kulturmiljöer/övriga kulturhistoriska lämningar
2018:9	Slutrapport – Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare – Regeringsuppdrag	2019:22	Samlad tillsynsplan 2019
2018:10	Nulägesbeskrivning av nordvästra Sverige	2019:23	Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder
2018:11	Vetenskapligt kunskapsunderlag för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige	2019:24	Skogsskötsel med nya möjligheter – Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion
2018:12	Statistik om skogsägande/Strukturstatistik	2019:25	Mera Tall 2016-2019 – Redovisning/utvärdering (av annat projekt än regeringsuppdrag)
2018:13	Föreskrifter för anläggning av skog – Regeringsuppdrag	2020:1	Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer
2018:14	Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb – Delredovisning av regeringsuppdrag	2020:2	Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar Syntes och rekommendationer
2018:15	Förslag till åtgärder för att kompensera drabbade i skogsbruket för skador med anledning av skogsbränderna sommaren 2018 – Regeringsuppdrag	2020:3	The second report on The state of the world 's forest genetic resources
2019:1	Indikatorer för miljö kvalitetsmålet Levande skogar	2020:4	Forest management in Sweden Current practice and historical background
2019:2	Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019	2020:5	Kontrollinventering av hänsynsuppföljningen före avverkning – Analys
2019:3	Den skogliga genbanken – från storhetstid till framtid	2020:6	Utveckling och samverkan om nyckelbiotoper 2017-2019
2019:4	Åtgärder för en jämställd skogssektor	2020:7	Skattning av avverkningsvolymen – En kvalitetsstudie
2019:5	Slutrapport Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb	2020:8	Viltskadeinventering 2020 i brandområdet från 2014 i Västmanland
2019:6	Nya målbilder för god miljöhänsyn vid dikesrensning och skyddsdikning	2020:9	Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet
2019:7	Återkolonisering av hjortdjur inom brandområdet i Västmanland	2021:1	Samlad tillsynsplan 2021
2019:8	Samverkan Tiveden		
2019:9	Samlad tillsynsplan 2019		
2019:10	Förslag till åtgärder på kort och lång sikt för att mildra problem i områden med multiskadad ungskog i Västerbottens- och Norrbottens län		

AV SKOGSSTYRELSEN PUBLICERADE MEDDELANDEN

Under 2017 slogs Skogsstyrelsens publikationer Rapport och Meddelande ihop till en med namnet Rapport.

2012:1	Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen	2015:4	Renskogsavtal och lägesbeskrivning i frågor om skogsbruk – rennäring
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning	2015:6	Utvärdering av ekonomiska stöd
2012:3	Beredskap vid skador på skog	2016:1	Kunskapsplattform för skogsproduktion – Tillståndet i skogen, problem och tänkbara insatser och åtgärder
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring	2016:2	Analys av hur Skogsstyrelsen verkar för att miljömålen ska nås
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning	2016:3	Delrapport – Främja anställning av nyanlända i de gröna näringarna och naturvärden
2013:3	Adaptiv skogsskötsel	2016:4	Skogliga skattningar från laserdata
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige	2016:5	Kulturarv i skogen
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden	2016:6	Sektorsdialog 2014 och 2015
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – omvärldsanalys	2016:7	Adaptiv skogsskötsel 2013–2015
2013:7	Ökad jämställdhet bland skogsägare	2016:8	Agenda 2030 – underlag för genomförande – Ett regeringsuppdrag
2013:8	Naturvårdsavtal för områden med sociala värden	2016:9	Implementering av målbilder för god miljöhänsyn
2013:9	Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning	2016:10	Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare
2014:1	Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL – Del 2	2016:11	Samlad tillsynsplan 2017
2014:2	Skogslandskapets vatten – en lägesbeskrivning av arbetet med styrmedel och åtgärder	2017:1	Skogens sociala värden i Skogsstyrelsens rådgivning och information
2015:1	Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – Redovisning av regeringsuppdrag	2017:2	Främja nyanländas väg till anställning i de gröna näringarna och naturvärden
2015:2	Redovisning av arbete med skogens sociala värde	2017:3	Regeringsuppdrag om jämställdhet i skogsbruket
2015:3	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2013 – SKA 15	2017:4	Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar

PUBLICERING OCH BESTÄLLNING AV SKOGSSTYRELSENS RAPPORTER

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se/om-oss/publikationer/

Äldre publikationer kan beställas eller laddas ned i webbutiken: shop.skogsstyrelsen.se/sv/publikationer/

Skogsstyrelsen publicerar dessutom foldrar, broschyrer, böcker med mera inom skilda skogliga ämnesområden. Skogsstyrelsen är också utgivare av tidningen Skogseko.

Beställning av publikationer och trycksaker:
Skogsstyrelsen,
Böcker och broschyrer
551 83 JÖNKÖPING

Telefon: 036-35 93 40, 036-35 93 00 (vx)
e-post: bocker@skogsstyrelsen.se
webbutik: shop.skogsstyrelsen.se/sv/

Skogsstyrelsen upprättar för varje verksamhetsår en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde. Denna tillsynsplan beskriver Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen under 2021. Tillsynsplanen baseras på den behovsutredning som avser perioden 2021–2023. I planen redogörs för prioriteringar och tillsynsinsatser under 2021. Dessutom redogörs för målen med Skogsstyrelsens tillsyn. Målen är uppdelade på effektmål, prestationsmål, kvalitetsmål och mål för nöjda kunder.

Erfarenheter från tidigare års arbete med tillsyn, exempelvis fältbesök före och efter avverkning samt avsyning efter avverkning eller utförd åtgärd visar på ett behov av att utöva tillsyn för att säkerställa att lagstiftningen följs.

Skogsstyrelsen har under de senaste åren arbetat med att utveckla myndighetens tillsyn på olika sätt. 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.