

Samlad tillsynsplan 2026



© Skogsstyrelsen 2025

Dnr 2025/3911

Projektledare/redaktör

Frida Resare

Projektgrupp/författare

Charlotta Ryd
Johan Wretenberg
Leif Källström
Carolin Kenczek
Åsa Roos
Emelie Elmlund
Daniel Hulusjö
Claes Uggla
Christoffer Gillström

Omslag

Michael Ekstrand

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

Innehåll

Förord	5
Definitioner	6
Sammanfattning	7
1 Styrning av Skogsstyrelsens tillsyn	9
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.2.1 Lagstiftning	9
1.3 Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2026–2028	10
1.4 Behov av prioritering utifrån lagstiftning och befintliga resurser	11
2 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen	12
2.1 Verksamhet 2026	12
2.2 Koppling till behovsutredning	13
2.3 Regionernas tillgängliga resurser och prioriteringar 2026	13
2.3.1 Hantering av överklagade ärenden	13
2.3.2 Handläggning av ansökan om avverkning i Ädellövskog och Fjällnära skog	14
2.3.3 Tillsyn över ej godkända ungskogar	14
2.3.4 Handläggning av anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	14
2.3.5 Handläggning av begäran om tillsyn och externa synpunkter	14
2.3.6 Handläggning avverkningsanmälningar	14
2.3.7 Tillsyn av biotopskyddsområden	14
2.3.8 Avsyning av beslut	14
2.3.9 Övrigt	15
2.4 Övriga prioriteringar	15
3 Tillsyn av egenkontroll enligt miljöbalken	16
3.1 Prioritering av tillsyn 2026	16
3.2 Planerad utveckling inom systemtillsyn	16
3.3 Resurser	17
4 Tillsyn enligt lagen om virkesmätning	18
4.1 Prioritering av tillsyn under 2026	18
4.2 Resurser	18
5 Kontroll enligt timmerförordningen	19
5.1 Prioritering av tillsyn under 2026	19

5.1.1	Kontroll av importörer	19
5.1.2	Nya företag	19
5.1.3	Uppföljande kontroll	19
5.1.4	Provtagning	20
5.1.5	Kontroll av handlare	20
5.1.6	Kontroll av virkesköpande företag	20
5.2	Resurser	21
6	Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial	22
6.1	Prioritering av tillsyn under 2026	22
6.2	Resurser	22
7	Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten	23
7.1	Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen	23
7.2	Övriga tillsynsområden	23
8	Bilagor	24

Förord

Denna tillsynsplan beskriver Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, växtskyddslagen, lagen om virkesmätning och timmerförordningen under 2026. Tillsynsplanen baseras på den behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn som avser perioden 2026–2028.

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

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

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

Tillsynsplanen bygger på de behov som uppmärksammas i samband med behovsutredningen. En snabb rättsutveckling påverkar Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt och myndigheten har utifrån tillgängliga resurser enbart möjlighet att utreda en bråkdel av de inkomna ärendena på ett sådant sätt att vi uppfyller de krav som till följd av rättsutvecklingen åligger oss.

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

Jönköping 2026-01-22

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Definitioner

Objekt tillsyn

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

Systemtillsyn

Tillsyn av egenkontroll enligt miljöbalkens krav. 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. Kan vid behov leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsynsobjekt

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

Verksamhetsutövare

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

Primärt skogsbränsle

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

Sammanfattning

Tillsynsplanen avser verksamhetsåret 2026 och grundas på behovsutredningen ”Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2026–2028”, se bilaga 1.

I behovsutredningen beskrivs behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen och växtskyddslagen.

I första kapitlet redogörs för styrningen av Skogsstyrelsens tillsyn så som exempelvis de skogspolitiska målen och Skogsstyrelsens instruktion. Därefter beskrivs verksamheten 2026 för Skogsstyrelsens samtliga tillsynsområden.

Inom objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen beskrivs verksamheten som planeras 2026 och hur den påverkas av rättsutveckling och tillgängliga resurser. Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit alltmer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis har gjort situationen mycket svårhanterlig. I dag tvingas myndigheten till prioriteringar i verksamheten främst på grund av det stora inflödet av externa synpunkter och överklaganden. Detta medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning. Över tid behöver därför resurser fördelas mellan olika ärendetyper på ett sådant sätt att resurserna sprids och samtliga ärendetyper hanteras i viss omfattning.

De resurser som avsätts till myndighetens arbete med tillsyn ska nyttjas så effektivt som möjligt. Urvalet av ärenden som faller ut för manuell handläggning styrs till stor del av vilka områden som prioriterats i behovsutredningen vilket gör att resurserna riktas till områden med större tillsynsbehov.

Inom tillsyn av egenkontroll enligt miljöbalken planeras tillsyn att genomföras hos totalt 38 verksamhetsutövare under 2026, en avsevärd ökning jämfört med de 25 som genomfördes under 2025. En ökning av verksamheten sett över tid bedöms på sikt kunna bidra till ett mera effektivt nyttjande av myndighetens tillsynsresurser, och till förbättrad lagefterlevnad bland skogliga aktörer. Under 2026 kommer också utveckling av arbetet med tillsyn av egenkontroll att vara fortsatt prioriterat.

Inom tillsynen enligt lagen om virkesmätning kommer mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras under 2026. 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 2026 att genomföras av importörer av trä- och pappersprodukter och handlare. Totalt kommer minst 20 kontroller att genomföras. Ingen tillsyn kommer ske inom Avskogningsförordningen 2026. Resurser kommer läggas på fortsatt information till företag i olika kanaler, EU-arbete och att utforma den kommande tillsynens ramar.

Inom tillsyn av verksamhetsutövare som levererar skogsodlingsmaterial kommer prioritering att ske av företag eller verksamhetsplatser som inte tidigare kontrollerats eller som inte kontrollerats under de senaste fem åren samt verksamhetsutövare och verksamhetsplatser där Skogsstyrelsen bedömer att risken för avvikelser är förhöjd. Tre kontroller planeras under 2026.

1 Styrning av Skogsstyrelsens tillsyn

1.1 Skogspolitiska mål

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

1.2 Skogsstyrelsens instruktion

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

1.2.1 Lagstiftning

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

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

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

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

Timmerförordningen (EUTR) är en EU-förordning som syftar till att minska handeln med olagligt avverkat virke inom EU. Av förordningen framgår att det är förbjudet att handla med virke och trävaror som härrör från olaglig avverkning.

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

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.

1.3 Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2026–2028

Den 29 juni 2023 trädde EU:s avskogningsförordning (EUDR) i kraft. Syftet med EUDR är att EU ska minimera sitt bidrag till avskogning, skogsförstörelse, förlust av biologisk mångfald och utsläpp av växthusgaser. EUDR omfattar fler produkter och fler grupper av verksamhetsutövare än timmerförordningen. Förordningen ska börja tillämpas den 30 december 2026 för stora och medelstora aktörer samt för mikroföretag och små aktörer som redan omfattas av EU:s timmerförordning. För övriga mikroföretag och små aktörer börjar förordningen tillämpas den 30 juni 2027.

Nationell lagstiftning finns ännu inte på plats men slutlig proposition till Riksdagen väntas under 2026.

Skogsstyrelsens arbete med avskogningsförordningen kommer att öka under de kommande åren. Under 2026 kommer fokus att ligga på information till berörda företag samt på samverkan med andra myndigheter i Sverige och med EU-kommissionen och behöriga myndigheter i andra medlemsstater.

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

Tillsynsplanen baseras på behovsutredningen. Behovsutredningen för perioden 2026–2028 beskriver inom vilka områden behov av tillsyn bedöms vara som störst utifrån tillgängliga resultat från Skogsstyrelsens inventeringar, rapporter och andra underlag som Skogsstyrelsen tagit fram samt den gedigna erfarenheten som handläggare och specialister har om tillståndet i skogen.

Behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms under de närmaste åren fortsatt vara störst vid avverkningar som erfordrar hänsyn till hänsynskrävande biotoper och skyddszoner, hänsyn till arter, hänsyn till rennäringens intressen och hänsyn till ras, erosion och slamströmmar.

Rättsutvecklingen har påverkat tillsynsarbetet kraftigt under de senaste åren och behovet av handläggning och tillsyn, inklusive arbetet med artskydd, har blivit alltmer omfattande. Därtill tar hantering av inkomna synpunkter från enskilda personer eller från ideella föreningar samt yttranden i domstolsprocesser mycket tid i anspråk. När den ökade mängden synpunkter och överklaganden till domstol tar mer resurser i anspråk minskar möjligheterna att arbeta med tillsyn utifrån de behov som pekas ut i behovsutredningen. Vår tillsyn blir då alltmer händelsestyrd. För att få en ändamålsenlig tillsyn är det viktigt att tillsyn även kan utövas utifrån de bedömningar kring behov som tagits fram i behovsutredningen.

Resursbehovet för handläggning och objektstillsyn av enskilda ärenden enligt skogsvårdslagen och miljöbalken samt övergripande uppgifter rörande objektstillsynen, exempelvis kompetensutveckling, samordning och utveckling av verksamheten, bedöms vara betydligt högre än vad som årligen läggs på handläggning och tillsyn. Detsamma gäller systemtillsyn enligt miljöbalken, tillsyn och kontroll enligt virkesmätning, timmerförordningen, förordningen för avskogningsfria produkter samt handel och produktion av skogsodlingsmaterial.

1.4 Behov av prioritering utifrån lagstiftning och befintliga resurser

Rättsutvecklingen har visat med allt större tydlighet att skogsvårdslagen och miljöbalken ställer olika krav på både markägare och myndighet. Enligt skogsvårdslagen har myndigheten stora möjligheter att prioritera i vilka ärenden myndigheten ska bedriva tillsyn. Beslut behöver endast fattas i de ärenden där myndigheten sett ett behov av att påverka åtgärden och dessa beslut kan sedan överklagas till förvaltningsdomstol. När externa synpunkter kring eventuella lagöverträdelser kommer in till myndigheten avgör Skogsstyrelsen om ett tillsynsärende ska startas eller inte. Sammanfattningsvis ger skogsvårdslagen Skogsstyrelsen stora möjligheter att prioritera och utforma tillsynen.

Enligt miljöbalken anses ett beslut vara fattat i samtliga anmälningar om samråd (d.v.s. även i samtliga avverkningsanmälningar) efter att sex veckor har passerat oberoende av om Skogsstyrelsen aktivt fattat ett beslut eller inte. Samtliga avgöranden kan sedan överklagas till mark- och miljödomstol. När ärenden där Skogsstyrelsen inte fattat ett aktivt beslut överklagas, blir påföljden vanligtvis att ärendet återförvisas till Skogsstyrelsen då en bedömning utifrån miljöbalken, exempelvis artskyddsförordningen, inte har genomförts i det aktuella ärendet. För att helt bemöta kraven i miljöbalken skulle Skogsstyrelsen, utifrån de möjligheter som idag finns, behöva handlägga samtliga anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken manuellt. Detta inkluderar även alla avverkningsanmälningar som också räknas som anmälan om samråd. Därtill tillkommer i miljöbalken möjligheten att begära tillsyn. Samtliga av dessa ärenden behöver Skogsstyrelsen hantera som tillsynsärenden även om omfattningen av utredningen och utformningen av avgörandet kan variera beroende av uppgifternas art. Sammantaget är de krav som ställs på myndigheten utifrån miljöbalken betydligt högre än de som ställs utifrån skogsvårdslagen, samtidigt som Skogsstyrelsens resurser i första hand är anpassade utifrån skogsvårdslagens krav. Syftet med anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen var vid införandet att ge Skogsstyrelsen en möjlighet att agera vid risk för lagöverträdelse. Det är också för detta Skogsstyrelsen är organiserad och tilldelas resurser. Även om Skogsstyrelsen det senaste året har fått ytterligare anslag, så är inte detta tillräckligt för att uppnå de krav som åligger myndigheten enligt miljöbalken.

Omvärldsfaktorer kan också få stor påverkan på Skogsstyrelsens behov av att prioritera sin verksamhet. Förändringar i lagstiftningen kan innebära stora förändringar i vilken verksamhet som behöver prioriteras och hur den genomförs. Även naturliga katastrofer som exempelvis stormen Johannes (2025-12-27) kan innebära att vissa ärenden måste prioriteras högre.

Skogsstyrelsen har löpande genomfört förändringar för att anpassa verksamheten utifrån den pågående rättsutvecklingen. Detta har varit nödvändigt, men det har samtidigt blivit tydligt att mer genomgripande förändringar av Skogsstyrelsens verksamhet och organisation av tillsynsprocessen behövs. 2025 har därför en översyn av hela tillsynsverksamheten genomförts. Översynen har gett förslag på förändringar inom bland annat styrning och ledning, uppföljning och organisering. Det är ännu inte beslutat vilka förslag från översynen som ska tas vidare och på vilket sätt det ska ske.

2 Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

2.1 Verksamhet 2026

Skogsstyrelsens objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken kan delas in i en rad olika tillsynsaktiviteter.

Skogsstyrelsen får varje år in ett stort antal anmälningssärenden. Ärendena består av över 60 000 anmälningar om avverkning, över 2 000 anmälningar om samråd, några hundra ansökningar om avverkning och dessutom ett antal begäran om undantag. Därtill tillkommer ett antal tillsynssärenden så som åtalsanmälning, föreläggande om återbeskogning m.m, samt tillsynssärenden initierade från inkomna synpunkter. Det finns ingen möjlighet för Skogsstyrelsen att utreda samtliga dessa ärenden till fullo och för en stor del av ärendena är det inte heller tanken. Exempel på ärenden där vi behöver utreda och fatta beslut i samtliga ärenden är ansökningar om avverkning i fjällnära skog och ädellövskog. Anmälningssärenden är i stället tänkta att ge myndigheten möjlighet att agera och avsikten är inte att myndigheten ska utreda och fatta beslut i samtliga ärenden.

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

De till regionerna tilldelade resurserna ska användas för bästa möjliga miljö- och samhällsnytta. Eftersom skillnaden mellan behov och resurser är stora behöver prioriteringar göras. Fördelningen av resurser mellan olika tillsynsområden har grundats på den behovsutredning som är framtagen, tillgängliga resurser, samt beaktande av prioriterade områden.

Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit alltmer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis, där enskilda avgöranden i vissa fall dessutom går i olika riktning, har gjort situationen mycket svårhanterlig. I nuläget tvingas myndigheten till prioriteringar i verksamheten som medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning. Skogsstyrelsen har beskrivit den rådande situationen för regeringen vid ett flertal tillfällen, bland annat i en skrivelse till regeringen i december 2023. Inför 2025 fick Skogsstyrelsen ett tillskott på nästan 45 miljoner kronor. Tillskottet var bland annat tänkt att användas för att hantera konsekvenserna av rättsutvecklingen.

Antalet synpunkter, överklagande och begäran om tillsyn är stort och tränger till stor del undan andra delar av tillsynsverksamheten. Antalet överklaganden har ökat stadigt under de senaste åren och visar ingen indikation på att stanna av.

Över tid behöver därför resurser avsättas för olika ärendetyper på ett sådant sätt att resurserna sprids och samtliga ärendetyper hanteras i viss omfattning.

Återförvisade ärenden samt överklagandeprocesser behöver hanteras med förtur. Övriga ärendetyper behöver hanteras på ett väl avvägt sätt så att tillsynsplanen följs. För vissa typer av ärenden kan styrning och anpassning till tillgängliga resurser ske genom att andelen ärenden som hanteras anpassas. För andra ärendetyper behöver istället anpassning ske genom takten i hanteringen av ärendena anpassas till tillgängliga resurser.

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

2.2 Koppling till behovsutredning

Utifrån den bedömning av behoven av tillsyn som gjorts i behovsutredningen har ett antal prioriterade områden för tillsyn pekats ut. Dessa områden kommer att vara en del i styrningen av urvalet för manuell handläggning under 2026. Dessutom är de utpekade behoven ett stöd i bedömningen av vilken egeninitierad tillsyn som initieras eller vilka områden som prioriteras vid extern kommunikation. De områden som i behovsutredningen har ett särskilt stort behov av tillsyn är:

- Bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper och skyddszoner
- Bristande hänsyn till fridlysta arter
- Bristande hänsyn till risk för erosion, ras och slamströmmar
- Bristande hänsyn till rennäringens intressen (berörda regioner).

2.3 Regionernas tillgängliga resurser och prioriteringar 2026

Tillgängliga resurser för tillsyn på regionerna bedöms till följande:

- Region Syd ca 5200 dagar, varav ca 4400 dagar planeras för objektstillsyn.
- Region Mitt ca 5300 dagar varav ca 4500 dagar planeras för objektstillsyn.
- Region Nord ca 6400 dagar varav ca 5500 dagar planeras för objektstillsyn.

Resursplaneringen mellan olika tillsynsaktiviteter förtydligas i bilaga 2.

2.3.1 Hantering av överklagade ärenden

Samtliga överklagade ärenden ska skyndsamt överlämnas till domstol.

2.3.2 Handläggning av ansökan om avverkning i Ädellövskog och Fjällnära skog

Samtliga ansökningsärenden ska handläggas. Ansökningar om avverkning av ädellöv berör främst region Syd medan region Mitt endast har några få ärenden per år. Ansökningar om avverkning i fjällnära berör främst region Nord, men även region Mitt om än med betydligt färre antal ärenden.

2.3.3 Tillsyn över ej godkända ungsogar

Den återväxtuppföljning som genomförs visar på återväxters kvalitet, men inte på kvalitén i skogar med en grundytbevåg medelhöjd på mellan 1,3 och 10 meter. En viss tillsyn kommer att genomföras i samtliga regioner.

2.3.4 Handläggning av anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Myndigheten ser behov av att prioritera samrådsärenden i större utsträckning. Samråd berör exempelvis områden med höga naturvärden och här kan det vara stor risk för skada på naturmiljön. Skogsstyrelsen anger i föreskrifter vissa åtgärder som kräver samråd och det finns en förväntan att dessa ärenden handläggs.

2.3.5 Handläggning av begäran om tillsyn och externa synpunkter

Samtliga ärenden ska hanteras. Det finns dock geografiska skillnader i ärendemängd inom myndigheten och myndigheten arbetar för att hitta arbetssätt som underlättar att hantera geografiska variationer i ärendemängd.

2.3.6 Handläggning avverkningsanmälningar

Samtliga avverkningsanmälningar som återförvisas från domstol ska handläggas genom allsidig utredning.

Avverkningsanmälningar är den ärendegrupp som har det i särklass största resursbehovet i behovsutredningen men antal planerade dagar är långt under behov. Urvalet av ärenden som faller ut för manuell handläggning styrs till stor del av vilka områden som prioriterats i behovsutredningen. Myndigheten kommer att allsidigt utreda de ärenden som tas upp för handläggning, vilket säkerställer att en bredd av tillsynsområden hanteras, men med fokus på de prioriterade områdena.

2.3.7 Tillsyn av biotopskyddsområden

Myndigheten kommer att genomföra tillsyn av biotopskydd genom flygbildstolkning och efterföljande utredningsarbete, till exempel i fält, när det finns behov. Tillgången till uppdaterade flygbilder varierar dock över landet och styr omfattningen på arbetet.

Under 2026 ska tillsyn av biotopskyddsområden ske på 100 procent av objekt där det finns tillgång till uppdaterade flygbilder. Där misstänkta skador upptäcks ska utredning ske och vid behov åtalsanmälan genomföras.

2.3.8 Avsyrning av beslut

Myndigheten har som ambition att beslut ska avsynas och avsyrningen är ett viktigt verktyg för att följa efterlevnaden av myndighetens beslut. Avsyrningar görs i första hand genom fjärranalys och vid behov fältbesök och helikopter.

Under 2026 ska avsyning av beslut ske på 100 procent av ärenden som faller ut för avsyning. Det innebär att i Region Syd ska man avsyna minst 150, i Region Mitt ska man avsyna minst 100 och i Region Nord ska man avsyna minst 300.

2.3.9 Övrigt

Under 2026 genomförs en satsning kopplat till förebyggande artskyddsarbete inom tillsyn och den pågående rättsutvecklingen. Dagar för detta är inte med i tillsynsplanen

2.4 Övriga prioriteringar

Skogsstyrelsen ska fatta 10 beslut enligt 31§ hänsyn till rennäringen. Besluten ska fattas i region nord.

Resurser behöver avsättas för olika ärendetyper på ett sådant sätt att resurserna sprids och samtliga ärendetyper hanteras i viss omfattning.

I den pågående rättsutvecklingen med ett ständigt ökande antal överklaganden och externa synpunkter så förskjuts myndighetens resurser inom tillsyn både geografiskt och mot specifika tillsynsområden. Därför sätts miniminivåer för egeninitierad handläggning av avverkningsanmälningar. Miniminivåerna sätts per region och år men ska periodiseras och fördelas proportionerligt geografiskt. Miniminivåerna hittas i bilaga 2.

Som ett stöd i handläggning förtydligas här Skogsstyrelsens sammanvägda uppskattning av hur lång tid olika typer av ärenden tar. Detta är inte att betrakta som måltal för enskilda ärenden, vissa ärenden kommer att gå snabbare, andra ta längre tid. Inför tillsynsplanen 2027 kommer tidsuppskattningarna att utvärderas och uppdateras.

En handläggare som arbetar heltid med tillsyn bör ha ca 20-25 ärenden pågående parallellt.

Tabell 1. Uppskattad genomsnittlig tidsåtgång per ärendetyp

Ärendetyp	Tid per ärende (timmar)
Överklagade ärenden	2
Återförvisade ärenden	12
Ansökan om avverkning (fjällnära)	40
Ansökan om avverkning (ädelöv)	16
Anmälan om samråd enligt miljöbalken	8
Externa synpunkter och begäran om tillsyn	4
Anmälan om avverkning	8

3 Tillsyn av egenkontroll enligt miljöbalken

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

3.1 Prioritering av tillsyn 2026

Tillsyn kommer att genomföras hos totalt 38 verksamhetsutövare under 2026. Målet är en avsevärd ökning gentemot målet under 2025 som var tillsyn hos 25 aktörer. Då arbetsgruppen nu är utökad och majoriteten har erfarenhet av arbetssättet så bedöms ambitionsökningen som rimlig och hanterbar.

Urvalet av verksamhetsutövare att tillsyna sker genom ett riskbaserat urval som bygger på antalet avverknings- och samrådsanmälningar som aktören gjort det senaste året. Aktörer som står för en förhållandevis stor del av det totala antalet avverknings- och samrådsanmälningar som gjorts till Skogsstyrelsen det senaste året tillsynas generellt med tätare intervall än aktörer som gjort ett mindre antal anmälningar då deras förmåga till egenkontroll har större effekt på tillståndet i skogen. Vidare har man inför 2026 också inkluderat ett antal skogsvårdsföretag i urvalet. Dessa anmäler sällan avverkning men kan utföra samrådspliktiga skogsbruksåtgärder.

Elva av de utvalda aktörerna har inte tillsynats tidigare. Resterande 31 verksamhetsutövare som kommer att tillsynas är sådana som senast fick tillsyn för tre till sex år sedan. Hos dem görs uppföljande tillsyn där deras system för egenkontroll kontrolleras, exempelvis genom granskning av dokumentation från utförda uppföljningar. Om brister upptäcks kan det leda till ett föreläggande om att åtgärda bristerna och eventuellt även en återkontroll nästkommande år.

Under kontrollerna avser man i enlighet med prioriteringarna i behovsutredningen särskilt lyfta frågor om artskydd, hänsynskrävande biotoper och ras och skred.

Vilka verksamhetsutövare som Skogsstyrelsen planerar att tillsyna under 2026 framgår av bilaga 3.

3.2 Planerad utveckling inom systemtillsyn

Under 2026 kommer också utveckling av arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken att vara fortsatt prioriterat. Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet har de senaste åren påverkats av en snabb rättsutveckling som lett till att tillsyn numera utövas med stöd av miljöbalkens bestämmelser i betydligt högre grad än tidigare. Det finns därför ett behov av att öka omfattningen av den systemtillsyn som myndigheten utövar med stöd av miljöbalken. En sådan förändring bedöms på sikt kunna bidra till ett mera effektivt nyttjande av myndighetens tillsynsresurser, och till förbättrad lagefterlevnad bland skogliga aktörer.

Utvecklingsarbetet innebär bland annat att Skogsstyrelsens arbetssätt vid systemtillsyn hos skogliga verksamhetsutövare ses över och att kopplingen till den tillsyn som bedrivs på objektsnivå förstärks. Som ett steg i det eftersträvar arbetsgruppen för systemtillsyn att chefer och skogskonsulenter ska delta i kontroller eller fältbesök. Detta för att sprida information om verksamheten och bidra till en ökad förståelse av arbetet med egenkontroll.

Kontroller i fält är nu ett etablerat arbetssätt inom systemtillsynen och man avser fortsätta med det under 2026. Under 2025 genomfördes 7 fältkontroller, under 2026 planerar man för 9. Fältbesöken är dock avsevärt mer resurskrävande än de digitala kontrollerna och i nuläget kan inte andelen fältbesök utökas ytterligare.

Under 2026 avser man att inom verksamheten pröva ett nytt arbetssätt där man begär in dokument och underlag utan att ha ett anslutande möte. Ett exempel på arbetssättet skulle kunna vara att begära in dokumentation av hur åtgärder har anpassats för att ta hänsyn till fridlysta arter.

Ett steg i utvecklingsarbetet är att inkludera andra skogliga aktörer än företag som primärt avverkningsanmäler. Även skogsvårdande företagsverksamhet kan falla in under samrådskravet. Därför har ett antal skogsvårdsföretag inkluderats i urvalet för 2026.

Fortsatt utveckling kommer också att ske av övergripande information och stöd till externa aktörer gällande reglerna om egenkontroll i miljöbalken. Egenkontroll är i grund och botten ett förebyggande arbete, och det finns en tydlig koppling mellan förebyggande arbete med artskydd och systemtillsyn enligt miljöbalken.

3.3 Resurser

Arbetsgruppen består i början av 2026 av tre medarbetare från tillsynsenheten som tillsammans har möjlighet att nyttja 75 procent årsarbetskraft och tre medarbetare från regionerna som var och en har möjlighet att nyttja en halv årsarbetskraft.

Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken kommer därmed uppskattningsvis att ta 2,25 årsarbetskrafter i anspråk under 2026, fördelat på en halv årsarbetskraft per region och en trefjärdedels årsarbetskraft på tillsynsenheten. Fler personer på distrikt kan dock på sikt behöva kopplas in för att i begränsad omfattning exempelvis utföra fältarbete kopplat till systemtillsyn. Nyttjade resurser bedöms då kunna öka något.

4 Tillsyn enligt lagen om virkesmätning

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

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

4.1 Prioritering av tillsyn under 2026

Under 2026 kommer tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Provtagningen är det arbetsmoment som kan leda till stor variation i resultaten och även generera systematiska fel för bränslemätning.

Under 2026 kommer minst tjugo tillsynsbesök att göras. Det bästa är att göra alla som fysiska besök, men vi kommer att göra bedömningar från fall till fall om det är lämpligare med digitala kontroller. Företag som inte har fått tillsynsbesök tidigare kommer att prioriteras. Vilka företag som kommer att få tillsynsbesök under 2026 framgår av bilaga 4.

4.2 Resurser

De minst tjugo tillsynsbesöken som ska göras tar ungefär en årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs en halv årsarbetskraft för övrigt arbete, till exempel kommunikation, kompetensutveckling, planering och utvärdering. Sammantaget planeras därför, för 2026, ungefär en och en halv årsarbetskraft till tillsyn enligt lagen om virkesmätning.

5 Kontroll enligt timmerförordningen

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

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

5.1 Prioritering av tillsyn under 2026

5.1.1 Kontroll av importörer

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

Totalt kommer minst 15 importörer och fem handlare att kontrolleras under 2025.

Totalt finns det drygt 4 000 företag som har importerat varor för mer än 5 000 kronor till Sverige under det senaste året och där varorna omfattas av timmerförordningen. Av dessa stod 248 företag för 90 procent av importvärdet och de importerade produkter som omfattas av timmerförordningen för nästan sex miljarder kronor tillsammans. Vart och ett av dessa företag importerade för mer än 2,5 miljoner kronor.²

5.1.2 Nya företag

Under 2026 kommer ett antal företag som aldrig tidigare har fått kontroll enligt timmerförordningen att kontrolleras. Minst fem företag ska väljas ut. Företag som väljs ut för kontroll ska ha importerat för minst 1 miljon kronor under föregående år. Om företaget dessutom har importerat varor som omfattas av timmerförordningen från länder med ett korruptionsindex under 50 är det extra prioriterat.

5.1.3 Uppföljande kontroll

Utöver minst fem nya företag planeras återkontroll vid minst fem företag enligt följande kriterier:

- Företaget har inte haft återkontroll de senaste tre åren och har under föregående år importerat produkter som omfattas av timmerförordningen till ett värde om minst 1 miljon kronor.
- Företag som bedöms ha genomfört indirekta importer av träprodukter från sanktionerade länder. Även importer från Ukraina ska beaktas, särskilt från de regioner där det pågår väpnad konflikt.

² Uppgifter hämtade från Tullverket 2024 och 2025

Vid återbesöken kontrolleras att systemet för tillbörlig aktsamhet fortfarande fungerar och att företaget arbetar aktivt med det. Om företaget har avvikelser sedan tidigare kommer fokus vid kontrollen vara att följa upp dessa.

Företag som importerar från Kanada, USA och Storbritannien kommer inte att kontrolleras under kommande kontrollperiod då risken för olagliga avverkning i dessa länder bedöms som låg.

5.1.4 Provtagning

Under 2026 kommer provtagning att genomföras i samband med vissa kontroller. Proverna kommer att skickas på analys för att fastställa vilka trädarter som ingår i produkterna. Skogsstyrelsen skickar proverna för antingen mikroskopisk eller isotopisk trädartsanalys. Mikroskopisk trädartsanalys identifierar vilka trädarter produkten innehåller, medan isotopisk analys ger kunskap om i vilka geografiska områden träden har vuxit. Minst fem prover ska skickas för analys under året.

Huvudsakliga kriterier som indikerar när provtagning bör användas.

- Vid kontroll av företag där prover aldrig tidigare tagits ut för analys.
- Vid behov av att verifiera dokumentation.
- Vid misstanke om att en produkt inte uppfyller kraven i timmerförordningen trots tillhörande dokumentation.
- Då företaget tidigare haft avvikelser efter provtagning.

5.1.5 Kontroll av handlare

Handlare är enligt timmerförordningen företag som köper varor som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land och säljer dessa vidare, antingen till andra företag eller till konsumenter.

Under 2026 kommer minst fem handlare att kontrolleras utifrån risken att de träprodukter som handlaren tillhandahåller på marknaden innefattar träråvara från tropiska trädarter.

5.1.6 Kontroll av virkesköpande företag

Under 2026 kommer svenska virkesköpande företag inte att kontrolleras. Systemtillsyn enligt miljöbalken kontrollerar att företagen har väl fungerande system för att göra anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen och att de arbetar aktivt med avvikelshantering. Nivåerna av olaglig avverkning i Sverige kommer att bevakas utifrån resultaten av Skogsstyrelsens objektsvisa tillsyn av skogsvårdslagen och miljöbalken.

Utöver planerad tillsyn av verksamhetsutövare och handlare finns det möjlighet att kontrollera några företag efter tips från organisationer, företag eller allmänheten.

5.2 Resurser

Arbetet med kontrollerna enligt timmerförordningen tar ungefär en årsarbetskraft i anspråk, fördelat på minst två personer. Därutöver tillkommer kostnader för bland annat resor och analys av träprodukter, som uppskattas till ungefär 50 000 kronor under 2026.

6 Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

Skogsstyrelsen utövar tillsyn av verksamhetsutövare som producerar och/eller saluför skogsodlingsmaterial samt tillsyn över registrerade frökällor. Det sker genom kontrollbesök på plats eller förenklade kontroller på distans.

Skogsstyrelsen arbetar även löpande med kontroll av skogsodlingsmaterialets identitet och spårbarhet. Det görs i samband med utfärdande av stambrev, tillståndsgivning för import, övervakning av handel mellan EU-medlemsstater, och godkännande av frökällor.

6.1 Prioritering av tillsyn under 2026

Följande kriterier styr urvalet av verksamhetsutövare och verksamhetsplatser där tillsyn bör utföras under 2026.

- Verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som inte kontrollerats tidigare eller som senast kontrollerats för mer än fem år sedan.
- Verksamhetsutövare och verksamhetsplatser där Skogsstyrelsen bedömer att risken för avvikelser är förhöjd.

Begreppet verksamhetsplats innefattar alla platser där produktion, lagerhållning eller saluföring bedrivs. Utöver de verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som uppfyller ovanstående kriterier kan ytterligare verksamheter väljas om Skogsstyrelsen ser sådana behov. Tio kontroller planeras under 2026.

6.2 Resurser

Arbetet med kontrollbesök och förenklade kontroller beräknas ta cirka 40 dagar i anspråk 2026.

7 Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten

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

7.1 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

Under 2026 ska följande mål följas upp inom objektstillsynen:

- Tillsyn av biotopskyddsområden ska ske på 100 procent av objekt där det finns tillgång till uppdaterade flygbilder. Där misstänkta skador upptäcks ska utredning ske och vid behov åtalsanmälan genomföras.
- Avsyrning av beslut ska ske på 100 procent av ärenden som faller ut för avsyrning. Det innebär att i Region Syd ska man avsyna minst 150, i Region Mitt ska man avsyna minst 100, i Region Nord ska man avsyna minst 300.
- Inom region Nord ska 10 beslut fattas enligt 31§.
- Minimivåer för egeninitierad handläggning av avverkningsanmälningar som specificeras i bilaga 2.

7.2 Övriga tillsynsområden

Inom systemtillsyn enligt miljöbalken planeras tillsyn att genomföras hos totalt 38 verksamhetsutövare under 2026.

20 verksamhetsutövare planeras att kontrolleras enligt lagen om virkesmätning.

Kontroller enligt timmerförordningen planeras att göras hos minst 15 importörer och fem handlare under 2026.

Gällande tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial planeras tio kontroller att genomföras under 2025.

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

8 Bilagor

1. Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2026–2028
2. Ärendeplanering inom objektstillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken
3. Verksamhetsutövare vars egenkontroll enligt miljöbalken som ska kontrolleras 2026
4. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt lagen om virkesmätning 2026
5. Importörer och handlare som ska kontrolleras enligt timmerförordningen 2026
6. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt bestämmelserna om produktion av och handel med skogsodlingsmaterial (frö och plant) 2026

Bilagorna 2–6 är sekretessbelagda

Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2026–2028



© Skogsstyrelsen 2025

Dnr 2025/2480

Författare

Frida Resare (red.)
Christoffer Gillström
Olivia Dayal Poonam
Daniel Hulusjö
Claes Uggla

Arbetsgrupp

Andrea Eriksson
Mari Hansson
Karl Larsson
Frida Resare
Maria Sundén
Erik Fernemar

Omslag

Foto: Marianne Karlsson

Innehåll

Förord	5
Definitioner	6
Sammanfattning	7
1 Styrning av myndighetens tillsyn	9
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	10
1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljömål	11
1.5 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	11
2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet	13
2.1 Skogsstyrelsens inventeringar	13
2.2 Rapporter och övriga underlag	16
2.3 Potentiella kommande tillsynsområden	20
2.4 Sammanfattande bedömning	20
3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen	23
3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	23
3.2 Tidigare års tillsyn	25
3.3 Regionernas bedömning av behov av tillsyn	28
3.4 Samlad bedömning av behov av objektstillsyn 2025–2027	29
3.5 Uppskattat resursbehov 2025	33
4 Systemtillsyn enligt miljöbalken	34
4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	34
4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	34
4.3 Tidigare års tillsyn	35
4.4 Behov av tillsyn 2026–2028	36
4.5 Uppskattat resursbehov 2026	37
5 Lagen om virkesmätning	38
5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	38
5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	38
5.3 Tidigare års tillsyn	39
5.4 Behov av tillsyn 2026–2028	40
5.5 Uppskattat resursbehov 2026	41

6	Timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter	42
6.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget	42
6.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt	42
6.3	Tidigare års tillsyn	43
6.4	Behov av tillsyn 2026–2028	43
6.5	Uppskattat resursbehov 2026	44
7	Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial	45
7.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget	45
7.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt	45
7.3	Tidigare års tillsyn	46
7.4	Behov av tillsyn 2026–2028	47
7.5	Uppskattat resursbehov 2026	48
8	Övriga medskick	49
8.1	Utveckling av och uppföljning inom tillsynsprocessen	49
8.2	Information	50
8.3	Övriga synpunkter från regionerna	50
8.4	Betydelsen av tillsyn	51

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. Andra delar är till exempel arbete med områdesskydd, information, rådgivning och dialog med skogssektorn.

Behovsutredningen avser perioden 2026–2028 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, växtskyddslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning, timmerförordningen och förordningen om avskogningsfria produkter. Tillsynsbehovet utgår från graden av regelefterlevnad samt de risker för miljön eller produktionen som bristande regelefterlevnad innebär. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen, där även prioriteringar av verksamheten beskrivs.

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

I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns krav på behovsutredning och tillsynsplan för Skogsstyrelsens ansvarsområden enligt miljöbalken. Även enligt den förordningen ska behovsutredningen avse en tid om tre år och ses över vid behov eller 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 2025-09-11

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Frida Resare
Tillsynsspecialist, 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 2026–2028 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, växtskyddslagen, lagen om virkesmätning, timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter. 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 utövas primärt kopplat till anmälan eller ansökan om avverkning. Dessutom utövar Skogsstyrelsen tillsyn över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

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

Behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms under de närmaste åren fortsatt vara störst vid avverkningsarbeten som erfordrar hänsyn till hänsynskrävande biotoper och skyddszoner, hänsyn till arter, hänsyn till rennäringens intressen och hänsyn till ras, erosion och slamströmmar.

Rättsutvecklingen har påverkat tillsynsarbetet kraftigt under de senaste åren och behovet av handläggning och tillsyn, inklusive arbetet med artskydd, har blivit alltmer omfattande. Därtill tar hantering av inkomna synpunkter från enskilda personer eller från ideella föreningar samt yttranden i domstolsprocesser mycket tid i anspråk. När den ökade mängden synpunkter och överklaganden till domstol tar mer resurser i anspråk minskar möjligheterna att arbeta med egeninitierad tillsyn utifrån de behov som pekas ut i behovsutredningen. Vår tillsyn blir då alltmer reaktiv. För att få en ändamålsenlig tillsyn är det viktigt att tillsyn även kan utövas utifrån de bedömningar kring behov som tagits fram i behovsutredningen.

Erfarenheter från tidigare års systemtillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019–2025 visar att de flesta verksamhetsutövare som tillsynats tidigare nu har ett system för egenkontroll på plats. Det finns dock stora variationer i hur ändamålsenliga dessa system är, och i vilken grad de är tillräckliga för att leva upp till miljöbalkens krav. På grund av den rättsutveckling som skett kopplat till tillämpningen av miljöbalken i skogliga ärenden de senaste åren är det viktigt att Skogsstyrelsen fortsätter att utöva tillsyn riktad mot dessa aktörer och därigenom fånga upp de eventuella nya behov, frågeställningar och förutsättningar som uppstått sedan den senaste tillsynen. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt. För att klara ett intervall på tre till fyra år krävs att minst 30 tillsynsbesök genomförs per år under kommande år.

Skogsstyrelsen är ansvarig för att utöva tillsyn över de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om virkesmätning. Tillsynen bedrivs både som objekt tillsyn och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Under 2026 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler.

Den 29 juni 2023 trädde förordningen för avskogningsfria produkter i kraft och den ska börja tillämpas den 30 december 2025 efter att det ursprungliga införandedatumet skjutits upp ett år. Förordningen ersätter timmerförordningen som kommer fasas ut under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2028. Förordningen för avskogningsfria produkter omfattar förutom trä även nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi och soja.

Skogsstyrelsen är behörig myndighet för både timmerförordningen (EUTR) och förordningen om avskogningsfria produkter (EUDR). Under perioden 2026–2028 kvarstår behov av kontroller enligt EUTR för träprodukter som omfattas av övergångsbestämmelserna, samtidigt som EUDR innebär ett utökat tillsynsuppdrag. Förordningen medför att fler råvaror och branscher omfattas, att fasta kontrollfrekvenser måste uppfyllas samt att nya arbetssätt, rutiner och digitala lösningar behöver utvecklas. Detta samlade tillsynsuppdrag kräver förstärkta resurser och innebär en tydlig utökning av Skogsstyrelsens kontrollverksamhet. Ordinarie kontrollverksamhet enligt förordningen kan påbörjas när svensk lagstiftning har trätt i kraft, vilket beräknas ske någon gång under 2026.

Tillsynen av handel och produktion av skogsodlingsmaterial är EU-harmoniserad genom saluföringsdirektivet för skogsodlingsmaterial. En stor del av tillsynsverksamheten är händelsestyrd och initieras av anmälningar och ansökningar. Utöver dessa planeras varje år egeninitierad tillsyn hos registrerade handlare och producenter och sedan 2022 kontrolleras även tillstånden i registrerade frökällor. Informationsutbyte mellan officiella organ inom EU hjälper till att identifiera oregistrerade verksamhetsutövare. Ny kunskap, utveckling i skogsträdsförädling och produktion av skogsodlingsmaterial tillsammans med utmaningar med klimatanpassning ställer krav på utvecklad handläggning, uppdaterad tillämpning av befintligt regelverk och översyn av befintliga föreskrifter. Verksamheten finansieras genom avgifter.

Resursbehovet för handläggning och objekt tillsyn av enskilda ärenden enligt skogsvårdslagen och miljöbalken samt övergripande uppgifter rörande objekt tillsynen, exempelvis kompetensutveckling, samordning och utveckling av verksamheten, bedöms vara betydligt högre än vad som årligen läggs på handläggning och tillsyn. Detsamma gäller systemtillsyn enligt miljöbalken, tillsyn och kontroll enligt virkesmätning, timmerförordningen, förordningen för avskogningsfria produkter samt handel och produktion av skogsodlingsmaterial.

1 Styrning av myndighetens tillsyn

1.1 Skogspolitiska mål

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

1.1.1 Produktionsmålet

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

1.1.2 Miljömålet

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

1.2 Skogsstyrelsens instruktion

Av förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skog. Myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sätt som leder till att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndigheten ska utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Skogsstyrelsen ska också verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål 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, timmerförordningen¹, förordningen för avskogningsfria produkter² och vissa delar av växtskyddslagen (2022:725).

Av 1 § skogsvårdslagen framgår att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. Vid skötseln ska hänsyn tas även till

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

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010

andra allmänna intressen. Skogsvårdslagstiftningen anger ramarna och de grundläggande kraven för hur skogsbruket ska bedrivas.

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

Lagen om virkesmätning har tillkommit för att säljare och köpare av virke ska ges likvärdiga möjligheter att bedöma om ersättningen för det virke som överläts är rimlig. Lagen gäller för mätning av virke från hela det avvertrade 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.

Förordningen för avskogningsfria produkter ska börja tillämpas den 30 december 2025. Syftet med förordningen är att förhindra handel med varor som bidrar till avskogning eller skogsförstörelse runt om i världen. Regeringen har tillsatt en statlig offentlig utredning³ (SOU 2025:17) som har presenterat förslag på hur avskogningsförordningen ska implementeras i svensk lagstiftning. Avskogningsförordningen ska på sikt ersätta Timmerförordningen.

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

1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi

I verksamhetsstrategin pekas några effekter i skogen ut, som Skogsstyrelsens arbete ska bidra till. Genom en god utveckling inom de olika effektområdena bidrar vi även till andra samhällsnyttor, till exempel klimatanpassning, begränsning av klimatförändringen samt positiv utveckling av andra ekosystemtjänster

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

- Minskade skogsskador
- Mer produktiva skogar
- Mer varierade skogar
- Förbättrad miljöhänsyn

³Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning (SOU 2025:17)

- Utvecklat skydd och ökad skötsel av miljövärden
- Stärkta upplevelsevärden i skogen

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

1.4.1 Agenda 2030

I Agenda 2030 finns 17 globala mål för hållbar utveckling som fram till år 2030 ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid⁴. De mål i agendan som tydligast kopplar till de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet är *Ekosystem och biologisk mångfald* samt *Bekämpa klimatförändringarna*.

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

1.4.2 Sveriges miljömål

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

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

1.5 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

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

⁴ Agenda 2030 för hållbar utveckling. Regeringskansliet. [Agenda 2030 för hållbar utveckling - Regeringen.se](https://www.regeringen.se). Hämtad 2024-08-23

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

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

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

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

2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet

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

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

2.1 Skogsstyrelsens inventeringar

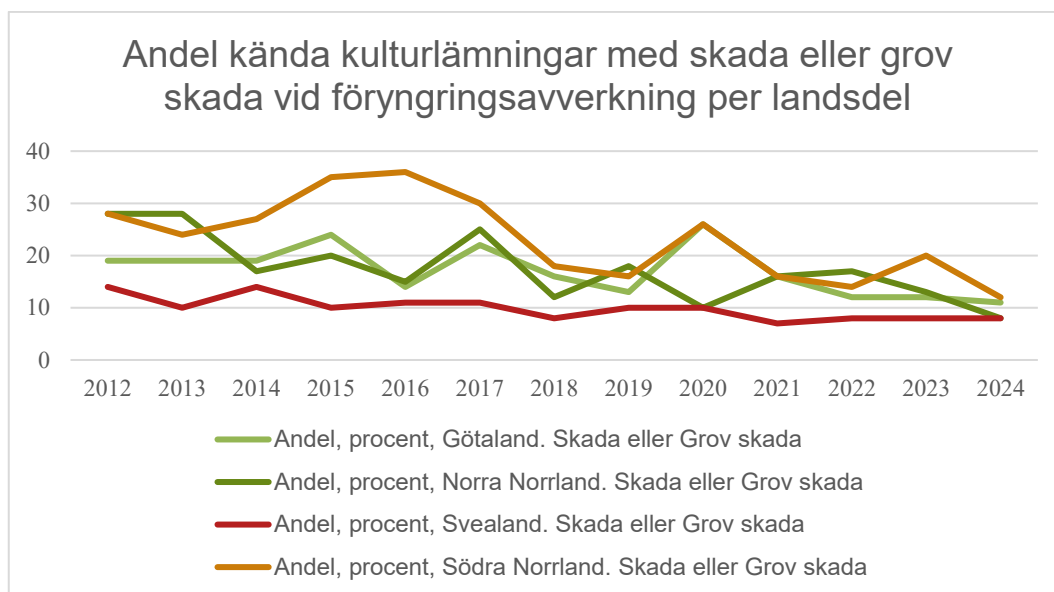
Som underlag till behovsutredningen använder Skogsstyrelsen resultatet från inventeringar som rör hänsyn till kultur- och fornlämningar vid avverkning, miljöhänsyn vid avverkning och återväxtuppföljning. Skogsstyrelsen genomför årligen dessa inventeringar för att följa utvecklingen i skogen. Resultatet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

2.1.1 Hänsynsuppföljning kulturmiljö

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

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

Andelen kända och registrerade kulturlämningar med *skada* eller *grovt skada* efter föryngringsavverkning låg på 10 procent för hela landet vid 2024 års uppföljning. Sedan mätningarna startade 2012 finns däremot en statistiskt signifikant trend med minskande skador. Värdena för Svealand och Götaland har legat relativt still de senaste åren, medan Södra och Norra Norrland har fluktuerat mer.



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

Markberedning fortsätter vara den enskilt största skadeorsaken för kulturlämningarna. Inventeringen 2024 visar att andelen kulturlämningar med skada eller grov skada på grund av markberedning är sex procent. Av de kulturlämningar som har bedömts skadats alternativt skadats grovt har även tre procent skadats av körskador, en procent av avverkningsrester och en procent av vindfällda träd. Skador från andra skogliga åtgärder som stubbskörd, dikning, med mera låg vid senaste inventeringen på under en procent.

2.1.2 Hänsynsuppföljning miljöhänsyn

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

Under treårsperioden 2018/19 – 2020/21, vilket är det senaste inventeringsresultat som finns, lämnades nio procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsyn. I norra Norrland var andelen hänsyn knappt elva procent av den föryngringsavverkade arealen, tio procent i södra Norrland och cirka åtta procent i Svealand och Götaland. Även andelen areal kantzon mot impediment och vatten är större i norra delen av landet. Resultaten visar på en generell liten ökning av andelen lämnad hänsyn jämfört med föregående treårsmedel.

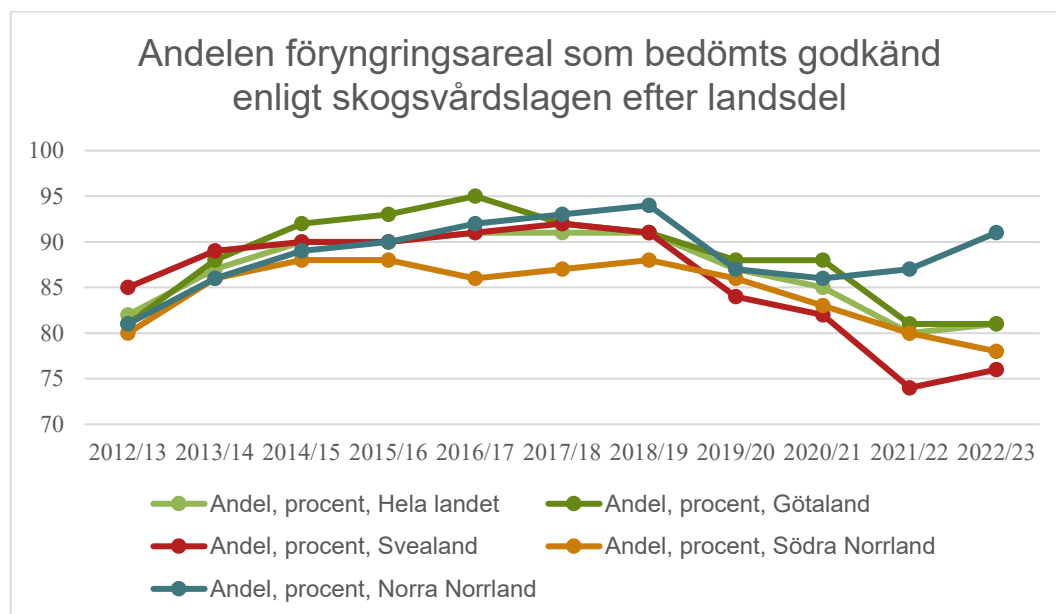
Om man delar in föryngringsavverkningarna i klasser utifrån andel lämnad hänsynsareal så saknas hänsyn på 20 procent av den föryngringsavverkade arealen under avverkningssäsongerna 2018/2019 – 2020/2021 (föryngringsavverkad areal inbegriper såväl den avverkade ytan som areell hänsyn). På 30 procent av föryngringsavverkad areal lämnades hänsynsytor i andelsklassen upp till fem procent. Elva procent av den föryngringsavverkade arealen innehöll hänsynsytor i andelsklassen 20–30 procent av föryngringsavverkningen och på fem procent av föryngringsavverkad areal hade 30 procent eller mer lämnats som hänsyn.

Medelbredden på kantzon lämnad mot vatten var elva meter och andel av sträckan strandlinje som helt saknar kantzon var 35 procent.

2.1.3 Återväxtuppföljning

Från och med 1 april 2022 gäller nya föreskrifter för hur många huvudplantor/huvudstammar som ska finnas för att en föryngring ska anses vara godkänd. Tills det finns tillräckligt med data för att kunna redovisa ett treårsmedeltal enligt de nya föreskrifterna, redovisas resultaten enligt de gamla föreskrifterna.

Andelen föryngringsareal som bedömts godkänd enligt skogsvårdslagen hade i samtliga landsdelar en positiv utveckling från millennieskiftet tills för 2018/2019, då den godkända arealen istället började minska i samtliga landsdelar. För perioden 2014–2019 uppgick den godkända arealen till cirka 90 procentenheter sett till landet och vid den senaste inventeringen till 81 procent, en ökning med en procent från förevarande år. I nuläget uppfyller alltså nära en femtedel av föryngringsarealen inte skogsvårdslagens krav på föryngringar.



Figur 2: Andelen föryngringsareal som bedömts godkänd enligt skogsvårdslagen efter Landsdel, procent och år

Högst andel godkända föryngringar uppvisar Norra Norrland med 91 procent godkända föryngringar. Därefter följer Götaland med 81 procent, Södra Norrland med 78 procent samt Svealand med 76 procent.

Plantering hade en godkänd areal på 83 procent vid senaste inventeringen. Av den sådda arealen var 78 procent godkänd och 65 procent av den naturligt föryngrade arealen var godkänd. Föryngring utan någon föryngringsåtgärd uppvisar lägst areal med godkänd föryngring där 47 procent av arealen var godkänd. Föryngring utan aktiv föryngringsåtgärd utgör dock endast två procent av den totala föryngringsarealen.

2.2 Rapporter och övriga underlag

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

2.2.1 Skogsskador i Sverige 2024⁵

Under 2024 var älgbetesskadorna fortsatt höga enligt älgbetesinventeringen (Äbin). Genomsnittet för de tre senaste årens inventering enligt Äbin är att elva procent av tallarna i svenska ungskogar har årsskador. Det är mer än dubbelt så mycket som samhällets mål på maximalt fem procent. Mest skador konstateras i Götaland där i genomsnitt, under de tre senaste åren, 13 procent av inventerade ungtallar har allvarliga betesskador. En positiv trend är dock att andelen mager mark som föryngras med tall på riksnivå fortsatt överstiger 80 procent.

Det stora utbrottet av granbarkborre som pågått sedan 2018 tycks ha stannat av och skadenivåerna (cirka 0,3 miljoner skogskubikmeter) för 2024 är på en nivå som är 95 procent under skadenivåerna för toppåret 2021. De minskade skadevolymerna jämfört med ifjol ses i både Svealand och Götaland. Av årets (2024) barkborredödade träd var 77 procent kvar i skogen vid inventeringstillfället i september–oktober.

Torka fortsätter att vara ett problem för skogarna även om stora delar av sommaren 2024 inte var särskilt torr. Effekter av torksommaren 2018 fortsätter däremot att medföra skogsskador. Till exempel på Gotland har medelålders tallar under 2024 visat tillväxtminskningar och mortalitet kopplat till torra jordar, ett problem som accelererat sedan 2018. Torkskador från 2018 tros också ligga bakom skador på björk som återfinns runt om i landet, men främst i Kronobergs län.

En större stormhändelse inträffade under året då ett oväder drabbade Västerbottens och Ångermanlands kust i november vilket medförde att cirka 100 000 skogskubikmeter fälldes. Ett omfattande snöoväder resulterade i att nygallrade granbestånd i de centrala delarna av Skåne drabbades av omfattande snöbrott. I övrigt var 2024 ett förhållandevis lugnt år vad gäller väderbetingade skador.

Snytbaggen den insekt som förmodas orsaka den största plantavgången. Detta trots att mekaniska plantskydd används. Skadorna tycks förvärras i Götaland där fler hyggen än tidigare verkar drabbas av betydande skador. Likaså fortsätter problematiken med törskateskador i tallskogar i norra Sverige. Även almsjukan tycks ha haft ett osedvanligt aggressivt år 2024.

2.2.2 Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023⁶

Många åtgärder genomförs för att minska skogsbrukets negativa påverkan på miljön. Naturvårdande åtgärder utförs och god miljöhänsyn tas vid skoglig skötsel och föryngringsavverkning. Dessa åtgärder kan dock inte kompensera för den förlust av värdefulla livsmiljöer och utarmning av biologisk mångfald som pågår,

⁵ Skogsskador i Sverige 2024. Skogsstyrelsen. Rapport 2025/05

⁶ Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023. Skogsstyrelsen. Rapport 2022/12

och miljömålet *Levande skogar* kommer med det skogsbruk som idag pågår inte att uppnås.

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

2.2.3 Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025⁷

Sveriges miljömål och Agenda 2030 är centrala för att visa vägen mot en hållbar utveckling. De definierar vilken naturmiljö den svenska politiken ska styra mot, samt hur kulturmiljöer ska värnas för att nå ett hållbart samhälle. För två av miljökvalitetsmålen bedöms utvecklingstrenden för miljötillståndet vara positiv, för nio neutral och för fem negativ. Det är osannolikt att generationsmålet kommer att uppnås.

Kopplat till målet Enbart naturlig försurning nämns att skogsbrukets försurande påverkan kommer att få större betydelse då annan försurning minskar och att den också kommer att öka i samband med ett varmare klimat.

Inom Levande skogar konstaterar man att statliga medel har möjliggjort viktiga åtgärder men att styrmedel och resurser är otillräckliga för att tillgodose det ekologiska behovet av vad som behövs för att bevara biologisk mångfald och vidmakthålla skogens alla ekosystemtjänster över tid. Åtgärder som genomförs är inte tillräckliga för att stoppa förlusten av viktiga livsmiljöer i skogslandskapet.

Det blir tydligare och tydligare hur tätt sammanflätade de olika målen är och att ett helhetsperspektiv krävs för att nå målen.

2.2.4 Staten som föregångare i hållbart skogsbruk inom renskötselområdet⁸

För att upprätthålla och stärka Skogsstyrelsens kapacitet vad gäller rådgivning och tillsyn behövs enligt rapporten

- utökade och kvalitetssäkrade kartunderlag för handläggning,
- tillgång till specifik juridisk vägledning rennärning – skogsbruk, samt
- lokalanpassad kompetensutveckling som ger förståelse för och förmåga att hantera regionens specifika markanvändnings- och intressekonflikter.

Sametingets databas i Renmark ger alltför ofta inaktuella uppgifter om hur specifika områden används. Lavkartan och ett urval av uppgifter från samebyarnas Renbruksplaner skulle underlätta snabb och relevant handläggning. Korrekta lägesangivelser för flyttleder, rastbeten och, uppsamlingsområden

⁷ Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025. Naturvårdsverket. Skrivelse NV-07267-24, april 2025

⁸ Staten som föregångare i hållbart skogsbruk inom renskötselområdet. Skogsstyrelsen. Rapport 2023/20

behövs för att bedöma hur planerade skogsbruksåtgärder inverkar på den berörda samebyns renskötsel.

Skogsstyrelsen kan utfärda ett föreläggande eller ett förbud för att hänsynsbestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen ska följas men detta görs sällan. Rättsläget är komplicerat och nuvarande regelverk medför växande behov av specialiserad juridisk vägledning. Personal som jobbar i renskötselområdet behöver även kontinuerlig kompetensutveckling.

En händelse som gett ökat fokus på renskötseln hos Skogsstyrelsen är införandet av lagen om konsultation. Konsultationerna har gett handläggarna en ökad och förbättrad kontakt med både samebyar och Svenska Samernas Riksförbund, SSR, vilket med tiden bör bidra till en ömsesidig kompetenshöjning.

2.2.5 Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser⁹

Skogsstyrelsen har, som en del av ett regeringsuppdrag, analyserat vilka möjligheter det finns att utöka skogsgödslingen i Sverige. Enligt analysen finns det möjlighet att långsiktigt gödsla cirka 3,1 miljoner hektar skogsmark varav 2,2 miljoner hektar går att gödsla i nuläget. För en långsiktigt hållbar ökning av den gödslade arealen bedömer Skogsstyrelsen att det maximalt går att gödsla cirka 60 000 – 80 000 hektar per år. Jämförelsevis har den årliga arealen gödslad skogsmark de senaste 15 åren varierat mellan cirka 10 000 hektar (2022) och cirka 80 000 hektar (2010).

Som regel är skogsgödsling en åtgärd som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eftersom åtgärden kan riskera att påverka naturmiljön negativt. I skogsvårdslagen finns ett antal normerande allmänna råd och rekommendationer kring skogsgödslingens praktiska utförande.

Skogsgödsling riskerar också att påverka vissa former av kulturlämningar på ett negativt sätt. Enligt skogsvårdslagen ska skador till följd av skogsbruksåtgärder undvikas helt eller begränsas i anslutning till övriga kulturhistoriska lämningar. Samtidigt får inte skyddet av övriga kulturhistoriska lämningar avsevärt försvåra skogsbruket.

Generellt har skogsgödsling negativa effekter för renskötseln, främst i områden som räknas som lavmarker eftersom lav kan konkurreras ut om näring tillförs. Behovet av hänsyn till renskötseln finns bland annat reglerat i 31 § skogsvårdslagen.

2.2.6 Föryngringskollen

Flera studier som gjorts senaste åren visar att ca 20–30 procent av de plantor som planteras i skogsbruket dör¹⁰ under de tre första åren. Resultaten visar också att variationen mellan planteringar är stor. Föryngringskollen är ett femårigt forsknings- och utvecklingsprojekt, initierat 2022, som drivs av Skogforsk i

⁹ Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser. Skogsstyrelsen. Rapport 2025/07

¹⁰ Årsrapport Föryngringskollen Resultat 2024. Öhlund, J. m.fl. Arbetsrapport 1241-2025. Skogforsk.

samarbete med åtta skogsföretag. Målet med projektet är stabilare föryngringsresultat med högre överlevnad av planterade plantor. Projektet har årligen, sedan 2022, inventerat ett antal föryngringsytor. Resultatet från inventeringarna 2024 visar bland annat att riksgenomsnittet för plantor/ha efter föryngring i de inventerade bestånden är cirka 1500 plantor/ha. För de planteringar som följts under tre år är dödligheten av plantor cirka 18 procent. Här är dock rapportförfattarna noggranna med att poängtera att underlaget är litet.

Även föryngringskollens resultat visar på omfattande snytbaggeskador i främst Götaland.

2.2.7 Kunskapsprocessens observationer av tillsynsbehovet

Kunskapsprocessen ser flera områden där det finns tydliga behov av tillsyn.

Körskador är ett stort och ökande problem antagligen till stor del på grund av de varmare vintrarna. Körskador har stor påverkan på bland annat vattenförhållanden och rasrisker och problematiken är stor över hela landet. Körskador kan lämpligen bemötas både inom objektstillsyn och systemtillsyn.

Kunskapsprocessen gör bedömningen att det också finns stora brister i lagefterlevnaden kopplat till skyddszoner. Om plockhuggning sker i skyddszonen ser man ofta att kantzonen därefter markbereds och planteras med gran, vilket strider mot SVL 30 §.

Upplevelsevärden påverkas också starkt av hur kantzoner och körskador hanteras. Tyvärr är underlagen kopplade till upplevelsevärden bristfälliga, då påverkan på sociala värden inte är en faktor i någon inventering. Hänsyn till stigar är emellanåt bristande, men tidigare erfarenhet tyder på att det i många fall kan vara positivt att arbeta med rådgivning snarare än tillsyn.

Det finns behov av samråd kring skogsbilvägar och dikesrensningar. Skogsbilvägarna har ofta bristande dragning och skapar markavvattning. Dikesrensning har stor inverkan på vattenförhållanden och Kunskapsprocessen upplever att lagefterlevnaden vid genomförandet brister i många fall.

Kunskapsprocessen anser att avseende ras och skred finns det ett stort tillsynsbehov, då riskerna för skred har ökat på grund av klimatförändringarna och riskerna inte uppmärksammas i den utsträckning de borde av utövarna. Extra problematiskt är det med klustrade avverkningsärenden i slänter.

Det finns ett behov av ökad tillsyn angående markberedning då åtgärden orsakar stora skador då den genomförs på fel sätt eller på fel yta. Det markbereds regelbundet för nära olika typer av hänsyn. En del av problematiken med detta är att informationen inte når utföraren längst ut i kedjan. Det finns ett behov av att arbeta mer med markberedning både inom den allsidiga utredningen samt inom systemtillsynen.

Angående kunskapskravet ser kunskapsprocessen också tillsynsbehov. Det är viktigt att man fortsätter följa upp hur företag arbetar för att möta kunskapskraven genom systemtillsyn.

2.3 Potentiella kommande tillsynsområden

Under kommande treårsperiod finns det ett antal områden som kan påverka tillsynsbehovet men det är svårt att avgöra i vilken utsträckning så faktiskt kommer ske.

2.3.1 Naturrestaureringsförordningen

Naturrestaureringsförordningen innehåller ett försämringsförbud för bestämda livsmiljötyper och livsmiljöer för arter fridlysta inom EU. Sverige har anmält till Kommissionen att man vill ha möjlighet att nyttja ett undantag från försämringsförbudet men det i sin tur kan komma att leda till större behov av kontroll. För närvarande finns ingen svensk lagstiftning kopplad till naturrestaureringsförordningen på plats utan en utredning pågår. Naturrestaureringsförordningen skulle kunna leda till nya tillsynsbehov.

2.3.2 Tillämpning av miljöbalken på upplevelsevärden

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (NFS 2001:15) bör begreppet naturmiljö i 12:6 MB tolkas vidsträckt och omfatta det som brukar kallas naturen, såsom berggrund, jordlager och dess ytformer, yt- och grundvatten, skilda naturmiljöer både på land och i vatten samt växter och djur. Begreppet bör även inkludera landskapsbilden och kulturlandskapet. Det bör omfatta all natur, inte endast värdefull eller orörd natur, och således omfatta även naturmiljön i tätortsnära områden. Det behöver utredas närmare hur friluftslivet ska hanteras i samband med utredning enligt miljöbalken 12:6.

2.3.3 Förnybartdirektivet

Regeringen har lämnat ett förslag på bestämmelser i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd som syftar till att Sverige ska bedömas som ett A-land enligt förnybartdirektivet utan att gå utöver direktivets miniminivå.

Förnybartdirektivet kan komma att kräva en mer omfattande tillsyn, övervakning och kontroll av både fler skogsbruksåtgärder än idag och av urskog och gammal skog, men framför allt avseende tillämpningen av den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Samrådsplikten ska svara upp mot förnybartdirektivets nya krav på att skogsbiomassa inte får komma från skog eller annan trädbevuxen mark som av myndighet konstaterats ha stor biologisk mångfald. Hur stort tillsynsbehovet blir till följd av detta de kommande tre åren är för tidigt att säga. I Skogsstyrelsens rapport (2024/09) avsnitt 4.9 redogörs för hur mycket kostnaderna för tillsyn kan komma att öka. Redogörelsen omfattade dock inte samrådsplikten och ett eventuellt konstaterande om hög biologisk mångfald.

2.4 Sammanfattande bedömning

Vid en jämförelse mellan den tidigare Polytaxinventeringen och den nuvarande hänsynsuppföljningen går det inte att säga om det funnits några faktiska trender gällande andel lämnad hänsynsareal, eftersom inventeringsmetodiken har ändrats över tid. Skattningen av andel lämnad hänsynsareal har under åren 2000 till 2014 legat mellan 7 procent och 11 procent. Under treårsperioden 2018/19 – 2020/21, vilket är de senaste siffror som finns, lämnades nio procent av den förnygringsavverkade arealen som hänsyn. Enligt den fördjupade utvärderingen

av Levande skogar kommer målet inte att uppnås med det skogsbruk som idag pågår. De åtgärder som görs kan inte kompensera för den förstörelse av värdefulla livsmiljöer och utarmning av biologisk mångfald som pågår.

För avverkningssäsongerna 2018/2019 – 2020/2021 var medelbredden på kantzon lämnad mot vatten elva meter och andel av sträckan strandlinje som helt saknade kantzon var 35 procent, en försämring med sex procent jämfört med föregående år.

Andelen *kända* kulturlämningar som blivit påverkade vid föryngringsavverkning har minskat sedan år 2012, enligt Skogsstyrelsens inventering. På nationell nivå är andelen skadade och grovt skadade kulturlämningar nu på den lägsta nivån sedan inventeringen började. Andelen kända och registrerade kulturlämningar med skada eller grov skada efter föryngringsavverkning låg på tio procent för hela landet vid 2024 års uppföljning. Markberedning fortsätter vara den vanligaste orsaken till skada eller grov skada. I sex procent av fallen av kulturlämningar med skada eller grov skada har skadorna åsamkats av markberedning.

Konsekvensen av att forn- och kulturlämningar skadas är att kulturarv förloras då de inte kan återställas. Uppföljningen visar att de lämningar som skadats för alltid har förändrats eller i de flesta fall förstörts, vilket tyder på att nuvarande hänsyn vid skogliga åtgärder är otillräcklig även om trenden sett över tid är positiv.

På 81 procent av den avverkade arealen får skogsbruket upp ny skog på det sätt som lagen kräver. Den innebär att ca en femtedel av föryngringsarealen inte uppfyller skogsvårdslagens krav på föryngringar. För perioden 2014–2019 uppgick den godkända arealen till cirka 90 procentenheter, dvs cirka tio procentenheter högre än vid senaste perioden. Högst andel godkända föryngringar under den senaste perioden uppvisar Norra Norrland med 91 procent godkända föryngringar. Därefter följer Götaland med 81 procent, Södra Norrland med 78 procent samt Svealand med 76 procent. Även om resultatet fortfarande är sämre än perioden 2014–2019, så finns förhoppning om att trenden avstannat eller vänder då vi ser en svag förbättring av resultatet jämfört med förra inventeringen. Resultaten från föryngringskollen förstärker bilden av att det är vanligt med föryngringar efter avverkning som inte håller förväntad kvalitet.

Långsiktiga torkskador, alltså skadepåverkan av torka i flera år efter torkperioden, orsakar träдавgångar på flera ställen. Glädjande nog verkar det som granbarkborreutbrottet som startade 2018 har klingat av och skadenivåerna av granbarkborre år 2024 är i nivå med ett normalt år. Älgbetetrycket fortsätter dock att vara på en oacceptabelt hög nivå. Almsjukan på Gotland gjorde stora skador under 2024.

Det finns behov av att arbeta mer med rennäringsfrågor för att upprätthålla och stärka Skogsstyrelsens kapacitet vad gäller rådgivning och tillsyn inom området. Det finns också behov av klimatanpassning i skogen och skogsbruket genom att anpassa och öka tillämpningen av skogsvårdslagen och miljöbalken.

Skogsstyrelsen har i ett regeringsuppdrag utrett möjligheterna för ökad skogsgödsling. Skogsgödsling är en åtgärd som är samrådspliktig enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till 12 kap. 6 § miljöbalken och som kan ha negativa

effekter på renbetet och på kulturmiljöer. Ökad gödsling i skogen skulle, om det genomförs, leda till ett större tillsynsbehov.

Kunskapsprocessens observationer av tillsynsbehovet trycker mycket på behov av tillsyn inom områden som berör mark och vatten. Skyddszoner, erosion, ras och skred, körskador, dikesrensning, skogsbilvägar och markberedning är några områden där enheten bedömer att det finns tillsynsbehov.

Sammanfattningsvis finns behov av att rikta tillsynsinsatser mot flera av ovanstående områden. Det finns en trend med minskande skador på kulturmiljöer, även om skadeandelen fortsatt ligger på drygt tio procent för kända lämningar. Återväxternas kvalitet har försämrats betydligt under de senaste åren men det är möjligt att trenden har vänt alternativt avstannat. När det gäller skogsskador är behovet av tillsyn svår att förutsäga. Myndigheten behöver vara beredda på att kunna hantera en ökad ärendemängd kopplat till större väderhändelser. En utökad beredskap för att arbeta med dessa frågor behövs därför. Mycket pekar på att ytterligare arbete med hänsyn till naturmiljön behövs och då är tillsyn en given del av det arbetet. Det gäller både bevarande av höga naturvärden som beskrivs i utvärderingen av Levande skogar, fridlysta arter och hänsyn till mark och vatten. Till dessa bedömningar tillkommer också att EU visar allt större intresse för skogsfrågorna vilket troligen kommer att påverka både vårt skogsbruk och Skogsstyrelsens tillsyn i högre grad i framtiden.

3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

3.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

I Skogsstyrelsens instruktion åläggs myndigheten att utöva tillsyn där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet. Inom objektstillsynen berör det skogsvårdslagen, delar av miljöbalken och växtskyddslagen. En stor del av den objektstillsyn som bedrivs utgår från de över 60 000 anmälningar och ansökningar om avverkning som inkommer till Skogsstyrelsen varje år.

När en anmälan eller ansökan om avverkning kommer in till myndigheten sker först en digital kontroll av att anmälan/ansökan är komplett enligt de formella krav som finns. Därefter sker en digital analys och utifrån analysens resultat går en delmängd av anmälningsärendena och samtliga ansökningar vidare till manuell handläggning. Både det digitala urvalet och den prioritering som sedan sker manuellt utgår från formella krav på handläggningen samt vad som prioriterats i tillsynsplanen. De ärenden som prioriterats för manuell handläggning handläggs utifrån ett beskrivet arbetssätt för en allsidig utredning av ett ärende. När det gäller ansökningar handläggs samtliga ärenden manuellt och avslutas med ett beslut.

3.1.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Majoriteten av objektstillsyn enligt skogsvårdslagen sker under pågående handläggning av anmälan/ansökan om avverkning. Bland annat kontrolleras planerad återbeskogningsmetod, hänsyn till rödlistade arter samt hänsyn till områden med naturvärden.

Tillsyn enligt skogsvårdslagen kan också utövas efter åtgärd. Då kan det bland annat handla om uppföljning av körskador eller bristande återbeskogning. Vid behov fattas beslut om föreläggande att vidta vissa åtgärder eller förbud mot vissa åtgärder. Samtliga beslut om förbud eller föreläggande om hänsyn följs upp och i vissa fall kan återställandeåtgärder krävas.

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

3.1.2 Tillsyn enligt växtskyddslagen

I början på 2025 trädde de nya föreskrifterna (SKSFS 2025:2) kopplade till växtskyddslagen i kraft och 29 § SVL upphävdes.

Skogsstyrelsen har genom bestämmelsen möjlighet att kräva att åtgärder vidtas för att förhindra angrepp av de skadliga insekterna större mörghorn, åttatandad barkborre och sextandad barkborre samt på Gotland almsjukessvamp.

Myndigheten kan informera allmänt om gällande regler och i enskilda fall förelägga, med eller utan vite, samt anmäla misstanke om brott. De nya bestämmelserna har inte bidragit till någon stor påverkan på hur myndigheten i stort arbetar med växtskydd, men i Gotlands län har man nu möjlighet att använda

tillsyn som ett verktyg för att begränsa almsjukans spridning, något som tidigare inte varit möjligt.

3.1.3 Tillsyn enligt miljöbalken

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

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

En verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken sex veckor innan åtgärden påbörjas. Åtgärden får påbörjas då sex veckor passerat, förutsatt att myndigheten inte meddelat något annat. Hur omfattande Skogsstyrelsens utredning är beror på det enskilda ärendets beskaffenhet. Skogsstyrelsen har möjlighet att förelägga markägaren om att vidta försiktighetsåtgärder eller förbjuda åtgärden. Har inget formellt beslut fattats efter sex veckor anses ärendet avslutat och ett överklagbart nollbeslut vara fattat, om inte Skogsstyrelsen förlängt handläggningstiden. För vissa ärenden avslutas handläggningen snabbt medan det i andra ärenden krävs omfattande utredning.

Vem som helst kan komma in med synpunkter och uppgifter till Skogsstyrelsen. Samtliga uppgifter ska hanteras av myndigheten oavsett vem som kommer in med dem. Uppgifter som vi lyfter för tillsyn i ett tillsynsärende ska utredas enligt 26 kap. 9 § miljöbalken till skillnad från när vi utreder en anmälan om samråd som då utreds enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

3.1.3.1 Tillsyn enligt artskyddsförordningen

Artskydd är ett begrepp för de begränsningar som följer av fridlysningsreglerna enligt 4 till 15 §§ artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen över skogsbruksåtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

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

3.1.3.2 Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsyn över skogsbruksåtgärder där åtgärderna kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Om en planerad åtgärd riskerar att på ett

betydande sätt påverka miljön i Natura 2000-område förelägger tillsynsmyndigheten verksamhetsutövaren att söka tillstånd hos Länsstyrelsen. I samband med föreläggandet om att söka tillstånd, främst när det handlar om Natura 2000-vattendrag, kan man även fatta beslut enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken.

När en anmälan eller ansökan om planerad skogsbruksåtgärd inkommer, inom eller i anslutning till ett Natura 2000-område, skickas automatiskt information till verksamhetsutövaren om reglerna.

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

3.1.3.3 Tillsyn av biotopskyddsområden

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

Tillsyn sker genom att ett urval av biotopskyddsområdena kontrolleras utifrån prioritering i tillsynsplanen. Det sker vanligtvis genom bildanalys av högupplösta ortofoton eller via besök i fält. Tillsyn kan även initieras från andra uppgifter. Om misstanke om överträdelser av områdesskyddsbestämmelserna finns anmäls detta till polismyndigheten.

3.2 Tidigare års tillsyn

Tillsynsverksamheten på Skogsstyrelsen är i ständig förändring.

Den rättsutveckling som pågått under de senaste åren har gjort att vissa områden inom tillsyn, exempelvis hänsyn till fridlysta arter, behövt prioriteras före andra områden. Samtidigt har Skogsstyrelsens resurser inte ökat för att möjliggöra hanteringen av de ökade kraven på handläggning och tillsyn som rättsutvecklingen krävt, vilket har bidragit till än hårdare prioriteringar. Antalet överklagade ärenden har ökat kraftigt de senaste åren från ca 200 år 2023 till runt 420 år 2024 och uppgår redan i augusti 2025 till nästan 400 överklaganden. En stor andel av tillsynsresurserna har behövt styras till handläggningen av dessa ärenden. Därtill tar hantering av externa synpunkter mycket tid i anspråk. När den ökade mängden synpunkter och överklaganden till domstol tar mer resurser i anspråk minskar möjligheterna att arbeta med egeninitierad tillsyn utifrån de behov som pekas ut i behovsutredningen och Skogsstyrelsens tillsynsarbete blir mer reaktivt. Det konstaterade tillsynsbehovet inverkar i mindre utsträckning än önskvärt på den tillsyn som faktiskt utförs.

Det kan konstateras att det sammanlagda antalet hänsynsbeslut sjunker. Detta har flera möjliga orsaker, bland annat att arbete med överklagade ärenden kräver mycket resurser.

I tillsynsplanerna inför åren 2021, 2022 och 2023 fanns också beslutade miniminivåer för antalet hänsynsbeslut. Detta togs bort inför 2024 och kan ha bidragit till att arbetet med hänsynsbeslut prioriterats ned.

Vidare ökar antalet interimistiska beslut kraftigt. Det har sannolikt skrivits ytterligare interimistiska beslut än vad som framgår i statistiken då mallen för 26:9-beslut har använts av misstag i flera fall. De i sin tur bör leda till nollbeslut eller beslut om anpassningar efter färdig utredning.

Tabell 1 Antal fattade beslut per år. Notera att vissa beslut kan ha hamnat i fel kategori om handläggaren har använt fel mall.

Beslutstyp	2022	2023	2024
SVL § 30	245	256	202
SVL § 31	22	11	7
MB 12:6	569	604	250
MB 26:9	58	104	293
MB totalt	627	708	543
Interimistiskt			97
Föreläggande återväxt	22	14	5
Utdömande vite	10	15	4
Åtalsanmälan	39	43	29

Antalet avverkningsanmälningar som inkommer fluktuerar något mellan år men inga stora skillnader har noterats under de senaste åren. Under 2024 inkom 3258 samrådsanmälningar.

Antalet beslut per år enligt 30 § skogsvårdslagen sjunker något precis som övriga hänsynsbeslut. Antalet beslut enligt 29 § minskade från två 2022 till ett 2023. 2024 fattades inget beslut enligt 29 §.

Den pågående rättsutvecklingen har gjort att Skogsstyrelsen upprepade gånger behövt ändra sin handläggning och utredning av artskyddsärenden. Med anledning av förändringarna har handläggningen av dessa ärenden blivit omfattande under de senaste åren. En stor andel av de överklaganden som inkommer handlar om just artskyddsförordningen. Övergången till att för fridlysta arter tillämpa enbart miljöbalken innebär även ett förtydligande av markägaren/verksamhetsutövarens ansvar. Detta utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler som bland annat innehåller ett kunskapskrav.

De nordligaste länen dominerar i fråga om antalet ärenden kopplade till Natura 2000. Detta har sin förklaring i att de stora oreglerade älvarna med biflöden i den nordligaste delen av landet i stor utsträckning är utpekade Natura 2000-områden och att skogsbruksåtgärder i anslutning till eller närheten av dessa riskerar att på ett betydande sätt påverka miljön.

Det finns stora skillnader i hur samverkan med de olika länsstyrelserna fungerar i koppling till Natura 2000 sett över landet och detta påverkar Skogsstyrelsens ärendehandläggning olika inom olika geografier.

I de områden där det finns nya flygbilder för året kan biotopskyddsområden granskas med syfte att upptäcka om det kan ha skett en skadlig händelse i

området. Under 2024 granskades 1336 biotopskyddsområden. Under de senaste tre åren har 10 ärenden överlämnats till polisen eftersom det förekommer misstanke om brott mot biotopskyddsreglerna.

De avsyningar som gjordes under 2024 visar att 92 procent av besluten om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen, beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och beslut enligt 26 kap. 9 § miljöbalken har följts helt.

Ungefär hälften av förelägganden om återbeskogning var helt följda och ytterligare en fjärdedel vad delvis följda.

Under 2024 följdes även ett antal beslut om avverkning i fjällnära skog upp. Vid avsyning av dessa beslut kontrollerades hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, eller vidtagna återväxtåtgärder. Enligt statistiken har nio procent av besluten inte följts, 26 procent följts delvis och 66 procent av besluten följts helt, vilket inte innebär någon anmärkningsvärd förändring mot året innan.

Förutom tidigare nämnda beslutstyper avsynas även andra ärendetyper, exempelvis beslut om avverkning i ädellövskog. Dessa avsyningar är ganska få och underlaget är för litet för att möjliggöra generella slutsatser.

3.2.1 Måluppfyllelse 2024 års tillsynsplan

Inom objektstillsyn har tillsynsplanen styrt urvalet för manuell handläggning. Urvalet under 2024 riktades mot hänsyn till naturmiljön, mark och vatten, fridlysta arter och till rennäringens intressen. Inom några av de områden där det enligt behovsutredningen bedömts vara ett stort behov av tillsyn har miniminivåer för verksamheten tagits fram. 2024 års tillsynsplan var också den första inom överskådlig tid som inte har haft satta miniminivåer för hänsynsbeslut. För vissa aktiviteter fanns även preciseringskrav vad som alltid ska göras, alternativt i möjligaste mån utifrån resurstillgång göras, exempelvis anmälan om misstanke om brott. Prioriterade områden inom objektstillsynen som preciserats med miniminivåer under 2024 var

- beslut om hänsyn till rennäringens intressen
- tillsyn av biotopskyddsområden
- avsyningar av beslut (uppdelade i två miniminivåer).

I dagsläget har två av de tre utpekade miniminivåerna i tillsynsplanen uppnåtts. Skogsstyrelsen har en ambition att arbeta mer aktivt med rennärringsfrågor, men har inte uppnått miniminivån på minst 15 beslut, utan fattade enbart totalt sju beslut enligt 31 § skogsvårdslagen i det område som berörs av rennäringens intressen. En förklaring till det låga antalet beslut om hänsyn till rennäringens intressen är att resurser krävts för hanteringen av begäran om tillsyn, överklagade ärenden samt återförvisade ärenden.

3.3 Regionernas bedömning av behov av tillsyn

Genom en enkätundersökning har Skogsstyrelsens regioner möjlighet att bidra till behovsutredningen med sin bedömning av tillsynsbehovet. Regionernas bedömning är att behovet av tillsyn är stort över hela landet när det gäller *hänsynskrävande biotoper*. En fördel med att prioritera hänsynskrävande biotoper i större utsträckning är att de ofta är livsmiljöer för hotade och fridlysta arter. När det gäller artskydd och skyddszoner är tillsynsbehovet också stort, även om det för dessa områden finns skillnader över landet. Stort behov av tillsyn finns enligt bedömningen även när det gäller *hänsyn till rennäringens intressen*. Något lägre behov av tillsyn, men fortfarande ett stort behov, finns när det gäller hänsyn till kulturmiljön. Region Nord trycker dessutom på behovet av hänsyn vid risk för ras, erosion och slamströmmar samt hänsyn för att undvika körskador.

Inom ett par områden skiljer sig bedömningen av behovet mellan regionerna. Region Mitt bedömer att det finns lägre behov av tillsyn vad gäller bristande hänsyn till kulturmiljön än övriga regioner medan region Syd ser det som ett område med stora behov. Gällande *ej uppnådd slutavverkningsålder* bedöms behovet särskilt stort i region Nord. Region Mitt lägger istället mer vikt vid behovet av tillsyn kopplat till bristande hänsyn vid anläggande av vägar än övriga regioner.

Tabell 2. Regionernas bedömning av behovet av tillsyn inom olika områden. Mörkare färg indikerar större behov. Skogsavdelningens bedömning ingår i den samlade bedömningen för hela landet.

Behov av tillsyn utifrån risk för	Bedömning Region Syd	Bedömning Region Mitt	Bedömning Region Nord	Samlad bedömning hela landet
Bristande hänsyn till arter				
Bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper				
Bristande hänsyn genom otillräckliga skyddszoner				
Bristande hänsyn till kulturmiljön				
Bristande hänsyn till rennäringens intressen				
Bristande hänsyn till sociala värden				
Bristande hänsyn vid risk för ras, erosion och slamströmmar				
Bristande hänsyn för att undvika körskador				
Ej godkända föryngringar				
Ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder				
Överträdelse ransoneringsreglerna				
Angrepp av skadliga insekter				

Behov av tillsyn utifrån risk för	Bedömning Region Syd	Bedömning Region Mitt	Bedömning Region Nord	Samlad bedömning hela landet
Övriga skogsskador				
Bristande hänsyn vid dikesrensning				
Bristande hänsyn vid anläggande av skogsbilväg, traktorväg och basväg				
Bristande hänsyn vid askåterföring eller skogsgödsling				
Bristande hänsyn vid stubbskörd				
Lagöverträdelse i bildade biotopskydd				

3.4 Samlad bedömning av behov av objektstillsyn 2025–2027

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

Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit alltmer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis, där enskilda avgöranden i vissa fall dessutom går i olika riktning, har gjort situationen mycket svårhanterlig. Redan idag tvingas myndigheten till prioriteringar i verksamheten som medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning.

Bedömningen av tillsynsbehovet i behovsutredningen bygger på graden av lagefterlevnad samt de risker som bristfällig sådan innebär. Stora brister innebär ett stort behov av tillsynsinsatser. Större behov av tillsynsinsatser föreligger också om riskerna vid brister i lagefterlevnaden är stora för miljön eller produktionen. För att få en bild av lagefterlevnaden och de risker en bristande lagefterlevnad innebär används de underlag som redovisas ovan under punkten *Underlag för bedömning av tillsynsbehovet*. Dessutom används den bedömning som beskrivs under rubriken *Regionernas bedömning av behov av tillsyn*.

En ökad mängd externa synpunkter, begäran om tillsyn och överklaganden till domstol kommer in till Skogsstyrelsen jämfört med tidigare, vilket även tar mer resurser i anspråk. Det minskar möjligheterna att arbeta med egeninitierad tillsyn utifrån de behov som pekas ut i behovsutredningen och vår tillsyn blir alltmer reaktiv. För att få en ändamålsenlig tillsyn är det viktigt att tillsyn även kan utövas utifrån de bedömningar kring behov som tagits fram i behovsutredningen.

- **Hänsyn till arter:** Behovet av tillsyn till arthänsyn är stort. Det underlag som finns i form av inventeringar och rapporter om hänsyn till naturmiljön ger också en bild av behovet av tillsyn av hänsyn till arter. Utifrån det underlaget finns ingen anledning att justera regionernas och avdelningens bedömning av tillsynsbehovet. Regionerna beskriver genomgående att det i avverkningsanmälningar saknas information om eventuell förekomst av fridlysta arter och att det innebär ett merarbete för Skogsstyrelsens tillsynspersonal att behöva eftersöka uppgifter som bör redovisas redan vid anmälningstillfället. Generellt är också den redovisade hänsynen till fridlysta arter i många fall bristfällig. Regionerna lyfter vikten av att fortsätta arbeta med artskyddsfrågan i tillsynen.
- **Hänsyn till hänsynskrävande biotoper och skyddszoner:** Förutom regionernas och Kunskapsprocessens bedömning av tillsynsbehovet är inventeringen *Hänsynsuppföljning miljöhänsyn* och ett par olika rapporter underlag till den samlade bedömningen av tillsynsbehovet. Vad gäller hänsynskrävande biotoper återkommer liknande synpunkter, från regionerna, som för artskyddet. Det är ofta bristfälliga eller utelämnade redovisningar av hänsyn till hänsynskrävande biotoper i avverkningsanmälningar som inkommer. Regionerna framför också att det förekommer att rent av olämpliga, på grund av höga naturvärden, objekt avverkas. Regionerna anser att tillsynsbehovet är störst kopplat till hänsynskrävande biotoper. Vad gäller skyddszoner är regionernas bedömning att samma problematik som vid hänsynskrävande biotoper förekommer. Inkomna avverkningsanmälningar bedöms vara bristfälliga och vissa farhågor om att verksamhetsutövare/markägare medvetet missförstår målbilder förekommer. Kunskapsprocessen trycker starkt på behovet av tillsyn kopplat till skyddszoner.
- **Bristande hänsyn till rennäringens intressen:** En rapport om staten som föregångare i hållbart skogsbruk bidrar, förutom berörd regions bedömning, till en samlad bedömning av tillsynsbehovet. Utifrån rapporten finns ingen anledning att justera den bedömning om stort behov av tillsyn som regionen har gjort. Den region som till störst del berörs av frågan uttrycker att det är svårt att arbeta med frågan på objektstillsynsnivå. Frågan upplevs ofta för stor och komplex för att kunna hantera inom enskilda tillsynsobjekt. Då rennäringens intressen hanteras i skogsvårdslagen snarare än miljöbalken så kan den tyvärr inte heller lyftas in i systemtillsynen.
- **Hänsyn till kulturmiljöer:** Region Syd har i sin bedömning bedömt att behovet av tillsyn över hänsyn till kulturmiljöer är något större än det bedömda behovet i övriga regioner. Nord ser i sin tur ett större behov än region Mitt. I hänsynsuppföljningen av kulturmiljöer ser vi däremot ingen sådan trend, utan inventeringen visar på en någorlunda jämn skadeandel. Regionerna bedömer att hänsyn till kulturmiljöer är något som ofta framkommer i avverkningsanmälningar om det är redan kända kulturmiljöer. Men att det är svårt att bedöma om hänsyn till okända kulturmiljöer faktiskt tas, både på grund av att det sällan anmäls till myndigheten men även på grund av att det inte kommer till myndighetens

kännedom om hänsyn borde ha tagits. En samlad bild av regionernas svar indikerar att det fortsatt är en viktig fråga att prioritera.

- **Bristande hänsyn till risk för ras, erosion och slamströmmar:** Risken för ras, skred och slamströmmar varierar kraftigt lokalt och vi ser också att bedömningarna kring behov av tillsyn varierar kraftigt mellan olika distrikt. Det finns inga ytterligare underlag som kan användas för att bidra till en samlad bedömning av tillsynsbehovet och regionernas och skogsavdelningens bedömning ligger därför fast. Angående hänsyn till ras, erosion och slamströmmar är det stor geografisk spridning mellan hur aktuell frågan är. I områden med förhöjd risk upplever regionerna att det inte redovisas tillräckligt med hänsyn. Det finns också en upplevelse av att det blir vanligare att skogliga åtgärder utförs i områden som tidigare lämnades orörda på grund av till exempel drivningstekniska svårigheter. Kunskapsprocessen ser också det här området som högt prioriterat.
- **Bristande hänsyn för att undvika körskador:** Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram pekar på vikten av tillsyn mot vattenförekomster som riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för vatten till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder. Regionernas bedömning varierar lite och det tycks variera lokalt hur ofta problemet förekommer. Riskerna bedöms öka i samband med kortare perioder av tjäle. Generellt tycks det ofta redovisas hänsyn till riskerna för att körskador uppstår, men resultatet i verkligheten kan visa sig skilja från den redovisade hänsynen. Kunskapsprocessen ser tillsynsbehovet som stort och ökande.
- **Ej godkända föryngringar:** Återväxtuppföljningen ger en bra bild av återväxternas kvalitet. Andelen föryngringsareal som bedömdes godkänd enligt skogsvårdslagen vid den senaste inventeringen var 81 procent. Den innebär att en femtedel av föryngringsarealen inte uppfyller skogsvårdslagens krav på föryngringar vid den senaste inventeringen. Utifrån inventeringsresultaten höjer vi regionernas bedömningar något för region Mitt och Syd. Regionernas upplevelse är att frågan inte har varit prioriterad inom tillsynsarbetet.
- **Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter och överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador:** Rapporten om skogsskador bidrar till bedömningen av tillsynsbehovet när det gäller skogsskador, men ger ingen anledning att justera regionernas bedömning av behovet. Regionerna bedömer att behovet av tillsyn är lågt i dagsläget men att situationen kan ändras fort beroende på större väderhändelser. Problematiken med älgskador lyfts dock specifikt.
- **Bristande hänsyn till sociala värden, ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder, överträdelse av ransoneringsreglerna, lagöverträdelse i bildade biotopskydd, bristande hänsyn vid dikesrensning, bristande hänsyn vid anläggande av skogsbilväg, traktorväg och basväg, bristande hänsyn vid askåterföring eller skogsgödsling samt bristande hänsyn vid stubbskörd:**

Regionernas bedömning är att tillsynsverktyget är trubbigt när det kommer till sociala värden men att hänsynen i högre utsträckning än i många andra områden både redovisas bättre och utförs på ett bättre sätt i praktiken. Kunskapsprocessen ser ett visst tillsynsbehov kopplat till upplevelsevärden.

Vad gäller lägsta slutavverkningsålder ser regionerna olika på frågan. Vissa geografier upplever större problematik kring frågan än andra. Det är svårt att fånga upp i Skogsstyrelsens urval för manuell handläggning av ärenden så misstankar finns om att det förekommer ett mörkertal.

Regionernas bedömning om ransoneringsregeln är delad. Den generella känslan är att det inte är ett stort problem men man misstänker att mörkertalet kan vara stort.

Regionernas bild av hänsyn vid dikesrensning varierar. Det lyfts bland annat att det är en åtgärd där verksamhetsutövare har svårt att veta vilka åtgärder som ska anmälas och till vilken myndighet som åtgärden ska anmälas. Flera lyfter exempel på åtgärder som inte utförts på ett bra sätt och pekar på att Skogsstyrelsen behöver intensifiera sin tillsyn i frågan. Kunskapsprocessen ser behov av att i större utsträckning prioritera arbetet med samråd vid dikesrensning.

För skogsbilvägar, basvägar och traktorvägar uppger regionerna att det inkomna underlaget ibland är bristfälligt vilket försvårar tillsyn. Ibland upplevs det som att vägar anläggs i miljöer med höga naturvärden. Också kopplat till skogsbilvägar noterar kunskapsprocessen ett stort tillsynsbehov.

Vad gäller stubbskörd förekommer det knappt några ärenden i dagsläget i någon av regionerna. Behovet av tillsyn är därför litet.

För askåterföring och skogsgödsling är regionernas samlade bedömning att behovet av tillsyn inte är så omfattande, även om det lyfts att kvaliteten på inkomna samrådsanmälningar är låg. I dagsläget bedömer regionerna att omfattningen på inkomna ärenden inte är så omfattande men den kan komma att öka i framtiden. Det finns en geografisk parameter att ta hänsyn till då gödsling har olika tillåtlighet beroende på var i landet som åtgärden utförs.

I biotopskydd har regionerna spridda åsikter om hur ofta lagöverträdelser förekommer. Nuvarande arbetssätt bedöms dock vara funktionellt och ändamålsenligt. Regionerna trycker dock på vikten av att fortsatt bedriva tillsyn i biotopskyddsområden för att säkerställa att samhällets investering förvaltas väl.

I många av regionernas bedömningar återkommer problematiken med att områden ofta avverkningsanmäls innan åtgärden är planerad i fält eller att, om planering är genomförd innan anmälan, så utelämnas informationen. Detta medför ett

merarbete för Skogsstyrelsen eftersom den information som Skogsstyrelsen behöver för att handlägga ärendet inte framgår i avverkningsanmälan.

Det finns behov av tillsyn inom flertalet områden, men vi kan se att det största behovet enligt den samlade bedömningen finns inom bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper och skyddszoner och bristande hänsyn till arter. I region Nord ser man också ett stort behov av tillsyn vad gäller bristande hänsyn till rennäringens intressen. Kunskapsprocessen och region Nord trycker båda på behov av tillsyn till risk för ras, erosion och slamströmmar. Ras, erosion och slamströmmar är sammankopplat med stora risker och det är därför rimligt att fokusera på området inom tillsynen. Kunskapsprocessen och region Nord ser också stora tillsynsbehov kopplat till körskador.

För att upprätthålla en acceptabel regelefterlevnad är tillsyn ett viktigt område med effekter både på den enskilda åtgärden som på andra liknande åtgärder. Det är därför viktigt att tillsyn genomförs inom ett flertal områden. Däremot behöver inte alla områden inkluderas i Skogsstyrelsens tillsyn under ett och samma år. Olika tillsynsområden kan prioriteras under olika tidsperioder och i olika omfattning beroende på behovet av tillsyn.

3.5 Uppskattat resursbehov 2025

Uppskattningarna kring resursbehovet i behovsutredningen har gjorts utifrån inventeringsresultat och bedömningar kring hur ofta lagöverträdelse sker (exempelvis ej tillräcklig skyddszon vid vattendrag). Resursbehovet för handläggning och objektstillsyn av enskilda ärenden bedöms vara betydligt högre än vad som under de senaste åren årligen lagts på handläggning och tillsyn. Störst resursbehov finns inom utredning av anmälningar och hantering av överklagade och återförvisade ärenden. Den allsidiga utredningen som behöver göras varierar kraftigt i omfattning utifrån det specifika ärendets beskaffenhet. När ett ärende inkluderar en utförlig artskyddsutredning tar utredningen mycket resurser i anspråk. Beräkningar har gjorts för att bedöma resursbehovet vid en hantering strikt utifrån vad rättsutvecklingen pekar på. Beräkningarna visar då på ett resursbehov flera gånger större än tillgängliga resurser. Även när vi utgår från det av regionerna bedömda behovet av tillsyn, genomförda inventeringar och utredningar är behovet betydligt högre än tillgängliga resurser. Förutom utredning av anmälningar ökar ständigt resursbehovet för hantering av överklagade ärenden, återförvisade ärenden och inkomna synpunkter samt begäran om tillsyn, då vi ser en ökande trend av antalet ärenden. När det gäller vissa delar av den egeninitierade tillsynen som till exempel tillsyn över föryngringar så har Skogsstyrelsen endast utövat tillsyn i mycket liten omfattning de senaste åren och resursbehovet är långt större.

Förutom resurser till handläggning av enskilda ärenden samt objektstillsyn behövs även resurser för övergripande uppgifter, exempelvis kompetensutveckling, samordning och utveckling av verksamheten.

4 Systemtillsyn enligt miljöbalken

4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

Enligt miljöbalken ska skogliga verksamhetsutövare 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 verksamhetsutövers egenkontroll och Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om egenkontroll preciseras kraven ytterligare för tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs yrkesmässigt.

Miljöbalkens bestämmelser om egenkontroll medför att Skogsstyrelsen kan bedriva så kallad systemtillsyn, det vill säga granska om verksamhetsutövers egna system för styrning och kontroll säkerställer att regelverket i miljöbalken följs. Skogsstyrelsens tillsynsansvar omfattar endast skogliga åtgärder och verksamhetsutövare.

4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Vid tillsynen granskar Skogsstyrelsen verksamhetsutövarnas rutiner för till exempel anmälan om samråd, planering, uppföljning, ansvarsfördelning och riskbedömning. Andra bestämmelser som kan vara aktuella i samband med tillsynen är reglerna i artskyddsförordningen, som är meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken. Tillsynen riktas mot företag, kommuner, stift och andra skogliga aktörer som omfattas av kravet på att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd.

Grunderna för egenkontrollen går att finna i miljöbalkens hänsynsregler. Där finns bland annat det så kallade kunskapskravet som innebär att verksamhetsutövaren ska ha tillräcklig kunskap för att följa lagkraven, och försiktighetsprincipen som innebär att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta åtgärder för att motverka negativ påverkan på människors hälsa och miljön.

Skogsstyrelsens systemtillsyn enligt miljöbalken har stort fokus på åtgärder och verksamheter som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3).

Följande åtgärder och verksamheter är samrådspliktiga enligt föreskrifterna:

- Dikesrensning, i vissa fall
- Maskinell skogsgödsling
- Maskinell askåterföring
- Stubbskörd, i vissa fall
- Anläggande av skogsbilväg och traktorväg, i vissa fall
- Anläggande av basvägar, i vissa fall
- Skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna

Därtill är åtgärder som inte anges i föreskrifterna eller som i föreskrifterna anges som undantag, men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, samrådspliktiga enligt den grundläggande anmälningsskyldigheten för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

4.3 Tidigare års tillsyn

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

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

Under 2019–2025 gjordes uppföljande tillsyn hos cirka 80 verksamhetsutövare, oftast digitalt. Därtill genomfördes kontroller hos drygt 10 verksamhetsutövare där det inte hade gjorts någon tillsyn tidigare. I några fall har dessutom återkontroller gjorts hos verksamhetsutövare som inte har kunnat redovisa tillräcklig dokumentation vid uppföljande tillsyn.

Rutiner och riskbedömningar för skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna, anläggande av skogsbilväg och traktorväg, anläggande av basvägar och dikesrensning är områden som generellt har prioriterats vid tillsynen. 2020 lades även särskilt fokus på verksamhetsutövare som utför askåterföring eller skogsgödsling. Under 2024 och 2025 var fokusområdet artskydd.

2023 genomförde Skogsstyrelsen en förstudie som syftade till att undersöka och föreslå hur myndighetens systemtillsyn enligt miljöbalken kan utvecklas. Under 2024 fortsatte utvecklingsarbetet genom att den arbetsgrupp som arbetar med systemtillsyn inom Skogsstyrelsen förstärktes med representanter från regionerna. I arbetsgruppens uppdrag ingår precis som tidigare att genomföra kontroller hos

skogliga verksamhetsutövare, men också att utveckla de arbetssätt och metoder som används vid tillsynen. Arbetet inkluderar även löpande dialog med andra delar av Skogsstyrelsens operativa tillsyn, liksom informationsspridning och kommunikation såväl externt som internt.

År 2024 genomfördes tillsyn av egenkontroll hos tio verksamhetsutövare, under 2025 avser Skogsstyrelsen öka antalet kontroller till 20–25 aktörer för att mer motsvara tidigare bedömt behov.

4.4 Behov av tillsyn 2026–2028

Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet har de senare åren påverkats kraftigt av den pågående rättsutvecklingen som lett till att myndigheten numera utövar tillsyn enligt miljöbalken i betydligt större omfattning än tidigare. Då tillsyn enligt miljöbalken kommit att utgöra en allt större del av myndighetens totala tillsyn finns det ett behov av att öka omfattningen av den systemtillsyn som utövas med stöd av miljöbalken. Den stora ökningen av ärenden som hanteras med stöd av miljöbalken möjliggör i sig också en utvecklad tillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll, där kontrollerna exempelvis innefattar stickprov.

När Skogsstyrelsen inledde arbetet med systemtillsyn 2016 saknade många verksamhetsutövare ett fungerande system för egenkontroll enligt miljöbalken. Den tillsyn som genomförts sedan dess har medfört att ett stort antal verksamhetsutövare nu har utformat sådana system. Erfarenheter från den uppföljande tillsyn som har genomförts 2019–2025 visar att de flesta verksamhetsutövare som tillsynats tidigare nu har ett system för egenkontroll på plats. Det finns dock stora variationer i hur ändamålsenliga dessa system är, och i vilken grad de är tillräckliga för att leva upp till miljöbalkens krav. Bland annat förekommer det att verksamhetsutövarnas rutiner och riskbedömningar inte uppdateras regelbundet, inte följs fullt ut inom organisationen eller är alltför övergripande eller otydliga. Samtidigt visar den uppföljande tillsynen att det är många verksamhetsutövare som har förbättrat, eller håller på att förbättra, sina system för egenkontroll. På grund av den utveckling som skett kopplat till tillämpningen av miljöbalken i skogliga ärenden de senaste åren är det viktigt att Skogsstyrelsen fortsätter att utöva tillsyn riktad mot dessa aktörer. På så sätt kan de eventuella nya behov, frågeställningar och förutsättningar som uppstått sedan den senaste tillsynen fångas upp av myndigheten.

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

4.5 Uppskattat resursbehov 2026

Den operativa arbetsgruppen inom systemtillsyn består sedan maj 2025 av tre medarbetare från tillsynsenheten som tillsammans utgör tre fjärdedelars årsarbetskraft, samt medarbetare från regionerna som var och en utgör en halv årsarbetskraft. Distriktsmedarbetare utanför arbetsgruppen kopplas in vid vissa ärenden för att exempelvis delta i fältkontroller och genomföra förberedande fältbesök.

Ett mål i det nuvarande arbetet med systemtillsyn på Skogsstyrelsen är att en större andel av den totala tid som Skogsstyrelsen lägger på tillsyn ska kunna användas för systemtillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll enligt miljöbalken. För att möjliggöra detta bedömer Skogsstyrelsen att det finns behov av att inom kommande treårsperiod öka dels antalet dagsverken som läggs på systemtillsyn, dels antalet kontroller. I en utvecklingsfas kan särskilt fokus behöva ligga på intern utveckling, kompetenshöjning och framtagande av nya stöd, liksom implementering av nya arbetssätt.

Det finns en tydlig ambition att Skogsstyrelsens arbete med systemtillsyn enligt miljöbalken ska öka i omfattning de kommande åren. Arbete pågår också för att utveckla verksamheten i den riktningen. Tidigare har man gjort bedömningen att 30 tillsynsbesök tar cirka 100 dagar i anspråk. Vissa av de nyutvecklade arbetssätten är dock mer tidskrävande då det inkluderar fältdagar och resor i större utsträckning än tidigare. Om systemtillsynen ska öka i omfattning jämfört med tidigare kommer ytterligare resurser att krävas. Därutöver krävs också ytterligare dagar för utveckling av arbetssätt, planering och uppföljning, kommunikation och kompetensutveckling. Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken i nuläget tar minst två årsarbetskrafter i anspråk och beroende på vad det pågående utvecklingsarbetet och andra förändringar inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet i övrigt leder till kan behovet de närmaste åren komma att bli betydligt större.

5 Lagen om virkesmätning

5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

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

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

5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

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

Tillsynsområdena är följande.

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

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

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

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

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

Den som mäter virke ska anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år. Under 2025 har 101 företag hittills lämnat uppgifter om sin verksamhet till Skogsstyrelsen. Den totala volymen virke i anmälningarna är i samma storleksordning som den totala avverkade volymen i Sverige. Troligen finns det ändå ett flertal företag som mäter mindre mängder virke som inte har anmält sin verksamhet till Skogsstyrelsen.

Nästan allt timmer och all massaved mäts av virkesmätningsföreningen Biometria, som har verksamhet på ungefär 400 mätplatser och har cirka 700 anställda. Fjärrmätning av massaved har införts på många mätplatser. Travmätningen görs då med hjälp av bilder och AI (artificiell intelligens). Fjärrmätningen kommer öka i omfattning eftersom installationer av kameror planeras på fler mätplatser. Personalen som utför mätningen sitter idag på tre bildmätningscentraler.

Mätning av virke med skördare för att ersätta markägaren är idag ungefär en miljon kubikmeter virke per år. Mätningen görs främst på grandominerade bestånd inom Södras verksamhetsområde. På senare år har skördarmätningen minskat något eftersom den inte riktigt passar för bestånd som delvis är angripna av barkborre. Mätningen utförs som partsmätning där Biometria har en roll som skördarrevisorer och utbildare av skördarförare.

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

5.3 Tidigare års tillsyn

Under åren 2016–2025 har 130 tillsynsbesök gjorts på mätplatser där det mäts sågtimmer, massaved och skogsbränsle. Besöken har främst varit inriktade på revision av bestämmelserna i 10 § om mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet, kompetens och bestämmelserna i 16 och 17 §§ om egenkontroll för mätutrustning och noggrannhet. Erfarenheterna från tillsynsbesöken visar att det krävs någon

form av förbättringsåtgärd för nästan alla mätplatser som Skogsstyrelsen har besökt. Det finns därför behov av att fortsätta prioritera tillsynen av mätmetoder för primärt skogsbränsle. Under 2025 planeras 20 tillsynsbesök.

5.4 Behov av tillsyn 2026–2028

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

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

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

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

Tabell 3. 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 2026 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 2026.

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

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

Prioriteringen utesluter inte att annan mätning och andra skyldigheter också granskas.

Verksamhetsutövare som har en omfattande verksamhet bör prioriteras i tillsynen, eftersom de har en stor påverkan på den totala virkesmätningen i Sverige.

Verksamhetsutövare som tidigare inte omfattats av bestämmelser om virkesmätning bör också prioriteras i tillsynen, eftersom deras kunskaper om lagstiftningen troligtvis är lägre. Prioriteringen utesluter inte att även andra verksamhetsutövare kan komma att granskas.

Tabell 4. Förslag till prioritering av tillsynsområden 2026–2028

	2026	2027	2028
Mätmetoder för primärt skogsbränsle	x	x	x
Mätmetoder timmer och massaved		x	x
Övriga stickprovskontroller och ny teknik	x	x	x

5.5 Uppskattat resursbehov 2026

Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning beräknas ta cirka 500 dagar i anspråk per år. Att genomföra 60 tillsynsbesök per år med en genomsnittlig tidsåtgång på 7 dagar per tillsynsbesök blir 420 dagsverken per år under 2025–2028. Det behövs 100 dagar för övergripande arbete med bland annat registrering av anmälningar, kommunikation, upprätthållande av kompetens, och samverkan med Biometria. Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning tar således cirka 1,9 årsarbetskrafter i anspråk.

6 Timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter

6.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Skogsstyrelsen är behörig myndighet för både timmerförordningen (EU) 995/2010, förkortat EUTR, och förordningen om avskogningsfria produkter (EU) 1115/2023, förkortat EUDR, och ska se till att bestämmelserna i förordningarna följs av svenska aktörer.

Syftet med EUTR är främst att förhindra import av produkter med träråvara från olaglig avverkning till EU. EUTR upphör att gälla när EUDR börjar tillämpas. EUTR ska dock fortfarande tillämpas till och med den 31 december 2028 för produkter som är tillverkade av virke som har avverkats före den 29 juni 2023. Skogsstyrelsen kan därför fortsätta med kontroller enligt EUTR.

EUDR syftar till att förhindra handel med varor som bidrar till avskogning eller skogsförstörelse runt om i världen, och trädde i kraft den 29 juni 2023. Förordningen ska börja tillämpas den 30 december 2025 för stora och medelstora företag. För små företag och mikroföretag som inte handlar med träprodukter gäller förordningen från och med den 30 juni 2026.

För stora eller medelstora företag längre ner i en leveranskedja gäller också den 30 juni 2026 som tillämpningsdatum om de handlar med produkter från ett litet företag eller ett mikroföretag. Tillämpningsdatumet gäller enbart de produkter som handlas från små företag eller mikroföretag, vilket gör att vissa stora och medelstora företag kommer behöva förhålla sig till olika tillämpningsdatum för olika produkter.

6.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Kontroller enligt både EUTR och EUDR ska vara riskbaserade. Inför varje nytt kalenderår kommer Skogsstyrelsen att besluta vilka riskkriterier som ska gälla. Det kan vara olika riskkriterier för olika råvaror och olika typer av aktörer.

6.2.1 Timmerförordningen

För EUTR görs kontroller hos företag som importerar trä- och pappersprodukter som omfattas av förordningen 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, samt 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 enligt EUTR. Handlare är företag som säljer virke eller trävaror som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land. Enligt bestämmelserna i EUTR ska handlare spara uppgifter om vem de har köpt produkterna av och vem de har sålt till i fem år, förutsatt att de har sålt vidare till andra företag.

6.2.2 Förordningen om avskogningsfria produkter

I EUDR finns fastslagna kontrollfrekvenser. Skogsstyrelsen ska därmed kontrollera

- nio procent av kvantiteten och verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats i högriskländer,
- tre procent av verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats i normalriskländer och
- en procent av verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats i lågriskländer.

Enligt nuvarande riskklassning klassas fyra av världens länder som högriskländer och 142 länder som lågriskländer. Resterande länder är klassade som normalriskländer. Samtliga länder i EU klassas som lågriskländer och därmed kommer en procent av verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats på EU:s inre marknad att kontrolleras.

Ordinarie kontrollverksamhet av EUDR kan påbörjas när svensk lagstiftning som kompletterar förordningen har trätt i kraft. Fram till dess kommer Skogsstyrelsen enbart att kunna genomföra så kallade dialogmöten. Svensk lagstiftning beräknas träda i kraft tidigast vid halvårsskiftet 2026.

Kontroller enligt EUDR kan komma att göras hos företag som importerar, exporterar, producerar eller tillhandahåller produkter som omfattas av förordningen. Förordningen omfattar sju olika råvaror: nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä. För Skogsstyrelsen innebär det att helt nya varugrupper och branscher som ska kontrolleras.

6.3 Tidigare års tillsyn

Timmerförordningen har tillämpats i Sverige sedan 2014, och kontrollverksamhet har bedrivits i drygt tio år. Fram till årsskiftet 2025 hade 277 importörer, 19 virkesköpande företag och 39 handlare kontrollerats. Flera företag har fått förelägganden och vitesförelägganden vid konstaterade brister. Ett fåtal företag har även fått beslut om förbud att handla med vissa produkter.

6.4 Behov av tillsyn 2026–2028

6.4.1 EUTR

Det finns ett fortsatt behov av kontroller enligt EUTR fram till dess att den svenska lagstiftningen som kompletterar EUDR har trätt i kraft. Från och med 2026 kommer vi utifrån övergångsbestämmelserna i EUDR endast kunna kontrollera företag som importerar produkter som är producerade av virke som har avverkats före den 29 juni 2023 och företag som har importerat produkter som omfattas av EUTR under 2025.

Provtagning för analys av träarter är en fortsatt viktig del av kontrollverksamheten. Prover bör i första hand tas på produkter med komplexa

leveranskedjor och där misstanke kan finnas om att angivna trädarter eller ursprung inte stämmer.

6.4.2 EUDR

Det finns ett stort behov av kontroller enligt EUDR när den svenska lagstiftningen har trätt i kraft. EUDR innebär att många nya råvaror och produkter ska kontrolleras och därmed ett stort antal nya aktörer. Dessutom finns de förordningsstyrda kontrollfrekvenserna att förhålla sig till. Det kan även finnas ett behov av provtagning och analys av de råvaror och produkter som omfattas av förordningen.

Fram till att den svenska lagstiftningen träder i kraft kommer vi att fortsätta att arbeta med information till och dialogmöten med berörda företag samt samverka med andra myndigheter, organisationer i Sverige, myndigheter i andra medlemsstater och EU-kommissionen. Dessutom kommer nya arbetssätt, rutiner och mallar att behöva utvecklas.

6.5 Uppskattat resursbehov 2026

För 2026 uppskattas resursbehovet för närvarande för både EUTR och EUDR till 10–15 årsarbetskrafter, främst tillsynsspecialister, jurister och kommunikatörer. Utöver detta krävs IT-resurser för att utveckla en dokumentinlämningsfunktion och anpassa Navet för kontrollerna som ska göras enligt EUDR.

När den svenska lagstiftningen har trätt i kraft och kontrollverksamheten är fullt utbyggd kommer troligtvis mer resurser att krävas, eftersom Skogsstyrelsen då behöver uppfylla förordningens krav på kontrollfrekvenser. Det råder dock fortfarande osäkerhet om hur stor kontrollpopulationen är eftersom det inte är tydligt från EU-kommissionens sida vilka företag, utöver importörer och primärproducenter, som ska kontrolleras.

Det finns också behov av resurser till provtagning och analys, främst spårelementsanalys och analys av stabila isotoper i syfte att kartlägga hur denna typ av verifiering fungerar i praktiken för andra produkter än träråvara. Dessutom behövs resurser till resor och hotellövernattningar, eftersom en del dialogmöten och kontroller enligt EUTR och EUDR kommer att göras på plats hos kontrollobjekten.

7 Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

7.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Regelverket för produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial är EU-harmoniserat genom Rådets direktiv (1999/105/EG) om saluföring av skogsodlingsmaterial. De svenska bestämmelserna om produktion och saluföring finns i 7 § skogsvårdslagen (1979:429), 8–10 §§ skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial.

Regelverket syftar till att varje parti salufört skogsodlingsmaterial (1) har en fastställd genetisk identitet, god kvalitet och anpassning till den avsedda växtplatsen, (2) åtföljs av en korrekt varudeklaration, (3) har säkerställt särskilt hållning och spårbarhet från insamling till slutanvändare och (4) kan marknadsföras på den harmoniserade inre marknaden i EU.

7.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

7.2.1 Registrering för yrkesmässig handel

Yrkesmässig produktion, import och saluföring av skogsodlingsmaterial får endast utövas av den som är registrerad i Skogsstyrelsens register.¹¹ Registrerade verksamhetsutövare kan bedriva en eller flera av verksamheterna: fröproduktion, plantproduktion och saluföring. Beroende på verksamhetsinriktning blir olika delar av regelverket tillämpligt och olika prioriteringar för tillsynen görs.

7.2.2 Ansökan om godkännande av frökälla

Skogsodlingsmaterial får bara saluföras om det kommer från en godkänd frökälla. Om en godkänd frökälla inte längre motsvarar kraven ska godkännandet återkallas.¹² Skogsstyrelsen prövar ansökningar om svenska frökällor och för ett nationellt register över godkända frökällor.¹³

7.2.3 Ansökan om stambrev

Skogsodlingsmaterial får bara saluföras om det har ett stambrev¹⁴ som utfärdats av ett EU-land.¹⁵ Skogsstyrelsen prövar ansökningar för skogsodlingsmaterial som kommer från svenska frökällor eller som importerats till Sverige från länder utanför EU.

7.2.4 Ansökan om införseltillstånd

Skogsodlingsmaterial får inte föras in till Sverige från ett land utanför EU utan tillstånd.¹⁶ Skogsstyrelsen prövar ansökningar utifrån Rådets beslut

¹¹ 8 kap. 1 § SKSFS 2002:2

¹² 4 kap. 1, 7 §§ SKSFS 2002:2

¹³ 32 a § (1979:429)

¹⁴ Identitetshandling för partier av skogsodlingsmaterial

¹⁵ 7 kap. 1 § SKSFS 2002:2

¹⁶ 10 § skogsvårdsförordningen (1993:1096)

(2008/971/EG) om likvärdighet av skogsodlingsmaterial som producerats i tredjeland.

7.2.5 Anmälan om införsel och utförsel

Handel med skogsodlingsmaterial över landets gränser (import, införsel och utförsel) är anmälningspliktig.¹⁷ Den svenska verksamhetsutövaren anmäler sådan handel till Skogsstyrelsen. Vid handel inom EU ska dessutom det officiella organet i avsändarlandet skicka ett informationsdokument till det officiella organet i mottagarlandet.¹⁸

7.2.6 Tillsynsbesök

Skogsstyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, samt att hos den som yrkesmässigt bedriver produktion eller saluföring, få tillträde för tillsyn.¹⁹ Skogsstyrelsen utför både tillsynsbesök på plats hos verksamhetsutövare och förenklade kontroller via digitala verktyg.

7.3 Tidigare års tillsyn

De kontroller som sker vid handläggning av ansökningar och anmälningar utgör den största delen av Skogsstyrelsens tillsyn inom området. Utöver dessa planeras varje år egeninitierad tillsyn. De typer av verksamheter som under längre tid har prioriterats för tillsynsbesök är plantproduktion och saluföring. En större kontroll av registrerade fröplantager genomfördes 2021 och 2025 genomför Skogsstyrelsen kontroll av registrerade frötäcksbestånd. Vid kontrollen 2021 lyftes behovet av återkommande inspektioner av frökällor och sedan 2022 prioriteras även detta.

- **Registrering för yrkesmässig handel:** Antalet registrerade verksamhetsutövare har varierat mellan 39 och 43 under de senaste fem åren (2020–2024) och flera bedriver verksamhet på fler än en plats. Begreppet verksamhetsplats innefattar alla platser där produktion, lagerhållning eller saluföring bedrivs.
- **Ansökan om godkännande av frökälla:** År 2020–2024 prövades cirka tio ansökningar per år och 2024 fanns det totalt 565 godkända frökällor i Sveriges nationella register.
- **Ansökan om stambrev:** År 2020–2024 prövades cirka 100 ansökningar per år.
- **Ansökan om införseltillstånd:** År 2020–2024 prövades i genomsnitt tre ansökningar om införseltillstånd per år.
- **Anmälan om införsel och utförsel:** Under 2020–2024 granskade Skogsstyrelsen årligen i genomsnitt cirka 1 500 införselar och 1 500 informationsdokument från utländska myndigheter samt 170 utförselar och expederade 170 informationsdokument.

¹⁷ 6 kap SKSFS 2002:2

¹⁸ Kommissionens förordning (EG) nr 1598/2002

¹⁹ 34 § skogsvårdslagen (1979:429)

- **Tillsynsbesök:** 2020–2024 genomfördes sammanlagt 32 tillsynsbesök hos 25 olika verksamhetsutövare.

7.4 Behov av tillsyn 2026–2028

En stor del av dagens tillsyn gällande produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial är händelsestyrd och initieras i form av anmälningar. Det innebär att stort fokus läggs på handel med skogsodlingsmaterial som passerar landets gränser. Skogsstyrelsen identifierar olika typer av avvikelser i tillsynen. De vanligaste avvikelserna gäller brister i märkning och dokumentation men det förekommer även fall där handel utförs av oregistrerade verksamhetsutövare eller där skogsodlingsmaterial från frökällor som helt saknar godkännande införts. Det finns fortsatt behov av dessa kontroller.

Arbetet med ansökningar om nya frökällor påverkas av etableringscyklerna för nya plantageomgångar. Tredje omgångens fröplantager börjar ge skörd nu varför antalet ansökningar varit högre de senaste fem åren. Komplexiteten har ökat i ärendetypen. Förädlingsforskningen går framåt vilket leder till mer avancerade urval och skogsodlingsmaterialets ursprung blir allt mer syntetiskt. Osäkerhet i hur klimatförändringar kommer att påverka olika ståndortsfaktorer spelar in i exempelvis bedömning av anpassningsbarhet och lämpligt geografiskt användningsområde. Skogsstyrelsens föreskrifter om tillåtna härkomster för skogsodlingsmaterial av tall och gran behöver ses över.²⁰ Önskemål om nya upplägg för plantageetableringar ställer krav på nya ställningstaganden och från och med 2025 inleder Skogsstyrelsen arbete med frivilliga samråd inför plantageetableringar för att underlätta framtida ansökningar. Under våren 2023 gjordes i samverkan med deltagare från centrala frö- och plantrådet en inledande översyn av processen för prövning av ansökningar om godkännande av nya frökällor. Det finns fortsatt behov av att utveckla ställningstaganden och vägledning för en mer enhetlig och effektiv prövning. Arbetet fortgår internt på Skogsstyrelsen under 2025–2027.

Tidigare års tillsyn visar på fortsatt behov av egeninitierade tillsynsbesök hos såväl producenter som handlare och i frökällor. Bedömningen är att ett besök per fem år fortfarande är en nödvändig nivå. Det finns inga krav om egenkontroll kopplade till regelverket varför Skogsstyrelsen inte ställer sådana krav eller utövar systemtillsyn. Vi konstaterar att personalomsättning hos verksamhetsutövare ofta medför att kunskap om gällande regelverk tappas bort.

Ett förslag till ny EU-förordning som ska ersätta dagens regler presenterades 2023. Förslaget förhandlas för närvarande på EU-nivå och det är därför oklart om eller när nya regler börjar gälla, och exakt vilka förändringar som i så fall är att vänta. Om den nya EU-lagstiftningen beslutas kommer svensk lagstiftning och föreskrifter att behöva ses över och berörda myndigheter kommer att behöva utveckla sina arbetssätt. Det kommer också leda till behov av temporärt utökad extern information och kommunikation vid införandet.

²⁰ 2 kap. 19, 22 §§ SKSFS 2011:7

7.5 Uppskattat resursbehov 2026

Skogsstyrelsens tillsyn och kontroll är avgiftsfinansierad. Avgifterna regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2021:1) om avgifter vid handel med skogsodlingsmaterial samt för tillsyn och kontroll av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

Bedömningen är att tillsynen av produktion och handel med skogsodlingsmaterial kan klaras med de resurser denna verksamhet normalt har haft tillgång till under den senaste treårsperioden. Om de identifierade utvecklingsbehoven ska prioriterats under 2026–2028 bedöms resursbehovet öka.

8 Övriga medskick

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

8.1 Utveckling av och uppföljning inom tillsynsprocessen

8.1.1 Utveckling

8.1.1.1 Rättsutvecklingen påverkar

Ett ökat allmänintresse för skog i samhället och ett ökat antal ärenden i domstol har bägge varit bidragande faktorer till den rättsutveckling som pågår och som har en stark påverkan på Skogsstyrelsens tillsynsarbete. Under de senaste åren har flertalet förändringar i handläggningen genomförts både när det gäller avverkningsanmälningar, anmälningar för samråd och ansökningar om avverkning. Vi bedömer att rättsutvecklingen även fortsatt kommer att följa en liknande trend.

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

8.1.1.2 Kompetensutveckling och arbetsmiljö

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

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

8.1.1.3 Samordning och likriktning

Det är viktigt att alla som påverkas av vår tillsyn behandlas på ett likartat sätt oberoende av var i landet denne befinner sig eller vilken handläggare denne möter. Resurser behövs därför till samordning i olika form, exempelvis

gemensamma kalibreringar, möten över distrikts- och regiongränser samt spontana möten handläggare emellan.

8.1.2 Uppföljning

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

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

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

8.2 Information

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

8.3 Övriga synpunkter från regionerna

Regionerna har också haft möjlighet att bidra med övriga kommentarer och inspel rörande tillsynsarbetet och behovet av tillsyn. Sammanfattningsvis förekommer några synpunkter som är värda att nämna.

- Det upplevs som ett problem att Skogsstyrelsens tillsyn i hög grad styrs av inkomna synpunkter från externa intressenter. Detta på grund av att det kan skapa en snedfördelning av hur ärenden fördelas över landet samt att Skogsstyrelsen inte kan prioritera tillsyn där det bedöms behövas mest.
- Stora anmälningar och avverkning av tidigare lämnad hänsyn bedöms vara underprioriterade ärendetyper.
- Det bedöms bli vanligare att impediment anmäls för avverkning.
- Avsaknad av resurser gör det svårt att bedriva en ändamålsenlig tillsyn.

8.4 Betydelsen av tillsyn

I en rapport från Naturvårdsverket²¹ beskrivs att effekterna av tillsyn kan delas upp i specifika och generella effekter. Den specifika refererar till effekten av en tillsynsåtgärd hos den verksamhetsutövare som utsätts för tillsynen och den generella refererar till den effekt som tillsyn riktad mot en verksamhetsutövare har på andra verksamhetsutövare, ofta inom samma bransch eller inom samma geografiska område. En slutsats som dras i rapporten är att tillsyn och tillsynsåtgärder ofta har både en specifik och en generell effekt. Tillsynen har en påverkan på den enskilde tillsynade verksamhetsutövarens miljöbeteende såväl som på andra verksamhetsutövare inom branschen eller regionen. En annan slutsats är att den generella effekten ofta är betydligt större än den specifika. Effekten på den enskilde tillsynade aktören är visserligen ofta större än effekten på enskilda ”övriga aktörer”, men gruppen ”övriga” innehåller fler aktörer.

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

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

²¹ Effekter av tillsyn, en litteraturstudie, Naturvårdsverket, Rapport 6870, 2019