

Rapport 2024/16

Förändringar av Skogsstyrelsens verksamhet sedan 1993

Underlag till 2024 års skogspolitiska utredning



© Skogsstyrelsen 2025

Dnr 2024/16

Författare

Göte Eriksson
Ulf Flygar
Carin Gagner
Per Hallgren
Mari Hansson
Gerben Janse
Bert Krekula
Jimmy Lundblad
Tina Nilsson
Maja Ramström
Göran Rune, redaktör
Sanna Black Samuelsson
David Ståhlberg
Cecilia Ulfhielm
Johan Åberg

Arbetsgrupp

Jonas Paulsson
Göran Rune
Tove Thomasson
Johan Wester, samordnare

Omslag

Mikael Svensson / MostPhotos

Innehåll

1	Förord	7
2	Inledning	8
2.1	Överenskommelse om att ta fram underlag	8
2.2	Inriktning och avgränsning	8
3	Utvecklingen av Skogsstyrelsens verksamhet	9
3.1	Instruktion	9
3.2	Organisation	9
3.3	Skogsstyrelsens finansiering och årsarbetskrafter för åren 1993 till 2023	10
3.3.1	Inledning	10
3.3.2	Finansiering	10
3.3.3	Årsarbetskrafter	13
4	Tillsyn	17
4.1	Inledning	17
4.1.1	Från skogsvårdsorganisation till enmyndighet	19
4.1.2	Statskontorets myndighetsanalys av Skogsstyrelsen 2010	20
4.1.3	Regeringsuppdrag om kunskapsplattformen för hållbart skogsbruk med koppling till tillsyn	21
4.1.4	Åtgärdsplan respektive handlingsplan för effektivare och enhetligare tillsyn	22
4.1.5	Artskydd	24
4.1.6	Systemtillsyn	26
4.1.7	Tillsynsplan	26
4.1.8	Omfattning av Skogsstyrelsens tillsyn	28
4.1.9	Vägledningar	29
4.2	Förändringar i verksamheten kopplat till politik och andra omvärldsfaktorer	31
4.2.1	Bemyndigandet om att meddela förelägganden och förbud förändras	31
4.2.2	Rättslig utveckling inom artskydd 2016-2022	32
5	Områdesskydd	34
5.1	Inriktning	34
5.1.1	Skyddsinstrumenten	35
5.2	Omfattning bildande av formellt skydd	36
5.2.1	Omfattning bildande av biotopskydd och naturvårdsavtal	37
5.3	Omfattning intrångsersättning fjällnära och artskydd	39

5.3.1	Omfattning utförd naturvårdande skötsel i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal _____	40
5.3.2	Omfattning övrig förvaltning av biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal _____	42
6	Rådgivning _____	45
6.1	Övergripande utveckling _____	45
6.2	Viktiga faktorer och processer som påverkat utvecklingen _____	46
6.2.1	Rådgivningens volym _____	46
6.2.2	Extern finansiering _____	47
6.2.3	Utvärderingar och effektmätningar _____	48
6.2.4	Digitalisering _____	48
6.2.5	Separering av rådgivning och tillsyn _____	48
6.2.6	Målgrupper och målgruppsinriktning _____	49
6.2.7	Avgränsning mellan myndighetsfinansierad och avgiftsbelagd rådgivning _____	50
6.2.8	Rådgivningens ämnesinnehåll _____	50
7	Statistik, inventeringar och datainsamling _____	52
7.1	Från återkoppling i fält till officiell statistik 1993–2024 _____	52
7.2	GRÖNSKA 1989–1993 _____	53
7.3	Sumpskogsinventeringen 1990–1998 _____	54
7.4	Nyckelbiotopsinventeringen (NBI) 1993–2021 _____	54
7.5	Polytax 1995–2015 _____	55
7.5.1	P0/1, Hänsynsuppföljningen _____	55
7.5.2	Polytax P3, Kulturpolytaxen och Hänsynsuppföljning kulturmiljöer (HK) 2008-pågående _____	56
7.5.3	Polytax P5/7 och Återväxtuppföljning (ÅU) 1999-pågående _____	56
7.6	Frivilliga avsättningar 1996-pågående _____	57
7.7	Skog och Historia 1996–2008 _____	57
7.8	Älgbetesinventering (Äbin) 1999-pågående _____	58
7.9	Uppföljning biologisk mångfald (UBM) 2009-pågående _____	58
8	Geodata _____	59
8.1	Nuläge _____	59
8.2	Ökad tillgång på data _____	59
8.2.1	Ortofoton allt oftare _____	59
8.2.2	Satellitdata – mycket data, ofta och gratis _____	59
8.2.3	Skogliga skattningar från laserdata _____	60
8.2.4	Nya möjligheter med AI och andra digitala metoder _____	60
8.3	Tillgängliggörandet av data _____	61
8.3.1	Mina Sidor _____	61

8.3.2	Avverkningsanmälningar på nätet	61
8.4	Övergripande utveckling	62
8.4.1	Intern utveckling – handläggning	62
9	Ekonomiska stöd	64
9.1	Stöd till natur- och kulturmiljöåtgärder i skogen (Nokås) samt stöd till ädellövskogsbruk	64
9.2	Stöd av mer tillfällig karaktär	66
9.3	Landsbygdsprogrammet 2007-2013	68
9.4	Landsbygdsprogrammet 2014-2022 (från början 2014-2020)	69
9.5	Strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023-2027	72
9.6	Återvätning	73
10	Uppdragsverksamhet	74
10.1	Inledning	74
10.1.1	Översikt och tidslinje	74
10.1.2	Specifika verksamheter och nyckelförändringar	79
11	Policyutveckling	83
11.1	Extern samverkan	83
11.1.1	Inledning	83
11.2	Bakgrund till dagens permanenta samverkansforum	84
11.2.1	Samverkan med andra myndigheter	84
11.2.2	Sektorsråd	84
11.2.3	Sektorsdialoger	85
11.2.4	Centrala frö- och planträdet	85
11.2.5	Skogsstyrelsens användarråd för skoglig statistik	86
11.2.6	Expertkommittén för skogliga uppföljningar	86
11.2.7	Samverkansgrupp för målbilder för miljöhänsyn	87
11.2.8	Centrala samverkansgruppen för skogsbruk-renskötsel	87
11.2.9	Centrala skogsskyddskommittén	87
11.2.10	Skogssektorns jämställdhetsråd	87
11.3	Yttranden och remisser	88
11.3.1	Regionala, lokala och nationella remisser	88
11.3.2	Arbetsättet har förbättrats för regionala och lokala remisser	88
11.3.3	Hanteringen av nationella remisser är flexibel för att involvera rätt kompetenser	89
11.3.4	Remisserna är mer resurskrävande	89
11.4	Regeringsuppdrag	90
11.4.1	Inledning	90
11.4.2	Regleringsbrevet – ett styrinstrument	90
11.4.3	Avgränsningar	90
11.4.4	Hur bedömningarna har gjorts	91

11.4.5	Resultat från bedömningen _____	93
11.4.6	Arbetsätt med regleringsbrev och regeringsuppdrag _____	93
11.5	EU och internationellt arbete _____	95
11.5.1	Övergripande beskrivning _____	95
11.5.2	Skogsstyrelsen - resurser EU och globalt _____	96
11.5.3	Betydande arbeten hos Skogsstyrelsen _____	96
12	Sammanfattande punkter _____	99
13	Litteratur och källor _____	102
Bilaga 1	Överenskommelse mellan skogsutredningen och Skogsstyrelsen _____	105

1 Förord

Denna rapport är en av åtta rapporter som Skogsstyrelsen tagit fram enligt en överenskommelse med 2024 års skogspolitiska utredning (Utredningen om en robust skogspolitik som ser skogen som en resurs, LI 2024:02).

Enligt överenskommelsen ska Skogsstyrelsen sammanställa och redovisa underlag inom en rad områden, se bilaga 1. Indelning i de olika rapporterna har skett med utgångspunkt i överenskommelsen. Följande rapporter ingår i underlaget:

- Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993 (
- Strukturella förändringar inom skogssektorn sedan 1993
- Utvecklingen av återväxternas kvalitet sedan 1993
- Miljöhänsynens utveckling sedan 1993
- Kulturmiljöhänsynens utveckling sedan 1993
- Skogsskadornas utveckling sedan 1993
- Förändringar av Skogsstyrelsens verksamhet sedan 1993
- Policyutveckling inom EU som rör skogen

De underlag som Skogsstyrelsen sammanställt innehåller beskrivande texter, redovisande statistik och andra uppgifter samt vissa sammanfattande slutsatser. Det har inte ingått i Skogsstyrelsens roll enligt överenskommelsen att göra analyser, visa på orsakssamband eller att utvärdera effekter av den förda politiken.

Tiden och resurserna för att sammanställa underlagen har varit en starkt begränsade faktor och omfattningen av uppgiften har fått anpassas därefter. Under arbetets gång har regelbundna möten genomförts mellan skogsutredningen och Skogsstyrelsens arbetsgrupp för att stämma av att det pågående arbetet ligger i linje med överenskommelsen.

Lycksele i januari 2025

Magnus Viklund
Enhetschef, Skogsstyrelsen

Göran Rune
Skoglig handläggare, Skogsstyrelsen

2 Inledning

2.1 Överenskommelse om att ta fram underlag

Skogsstyrelsen träffade i juli 2024 en överenskommelse med skogsutredningen om att sammanställa och redovisa underlag till utredningens arbete, se bilaga 1.

Överenskommelsen gäller ett flertal olika områden och vid genomförandet av arbetet har en uppdelning gjorts så att olika delar redovisas i olika rapporter.

2.2 Inriktning och avgränsning

Denna rapport utgör underlag för den del av överenskommelsen som avser att redovisa hur *Skogsstyrelsens verksamhet förändrats sedan 1993 med avseende på omfattning, inriktning (verksamhetsgrenar såsom tillsyn och rådgivning), finansiering och arbetsätt samt en beskrivande förklaring till förändringarna.*

Generellt sett har inriktningen varit att ta fram beskrivande texter, men inte att analysera eller värdera de förändringar som skett och inte heller vilka effekter de kan ha medfört.

Tiden och resurserna för att sammanställa underlagen har varit starkt begränsade i förhållande till omfattningen av uppgiften. För att genomföra arbetet så effektivt som möjligt och begränsa resursinsatsen har vi därför använt oss av hänvisningar till andra befintliga texter i den mån det bedömts möjligt. Dessutom har verksamheterna beskrivits i varierande omfattning utifrån det vi uppfattat att utredningen efterfrågar.

Rapporten *Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993* ger en kompletterande bild av hur politiken förändrats över tiden genom att den visar på hur sektorsmyndighetens verksamhet utvecklats. Båda rapporterna bör därför läsas för att få en bredare bild av frågan om hur politiken förändrats under den aktuella tidsperioden.

3 Utvecklingen av Skogsstyrelsens verksamhet

3.1 Instruktion

Innebörden av Skogsstyrelsens instruktion är i många avseenden likartad 1993 (Förordning (1993:1272 med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna) och 2023 (Förordning 2009:1393 med instruktion för Skogsstyrelsen).

Det finns ändå betydande förändringar och tillägg i den nu gällande förordningen som avser enmyndigheten Skogsstyrelsen. En sådan förändring är att det 1993 fanns en skogsvårdsstyrelse i varje län som tillsammans med Skogsstyrelsen utgjorde Skogsvårdsorganisationen (se avsnitt 3.2). Skogsstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna samt skogsvårdsorganisationen omnämns på olika sätt i instruktionen 1993.

I övrigt innehåller den nu gällande instruktionen uppgifter som inte fanns 1993. Exempelvis framgår att myndigheten idag ska:

- verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling
- samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar
- samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitik som riksdagen har fastställt

Dessutom har det i nu gällande instruktion införts restriktioner vad gäller myndighetens uppdragsverksamhet, bl.a. stopp för rotpoststämpling. Det har även tillkommit andra förordningar som miljöledning, klimatanpassning, beredskap m.m. som medfört tillkommande uppgifter för Skogsstyrelsen. Noterbart är att det av myndighetsförordningen 7§ framgår att ”*Myndigheten skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.*” Sedan 2024-02-01 är Skogsstyrelsen behörig myndighet enligt avskogningsförordningen.¹

3.2 Organisation

Vid tiden för det skogspolitiska beslutet 1993 bestod Skogsvårdsorganisationen (SVO) av Skogsstyrelsen samt 24 separata skogsvårdsstyrelser, en i varje län. Skogsstyrelsen var ett centralt ämbetsverk och chefsmyndighet över Skogsvårdsstyrelserna vilket innebar att leda och samordna

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 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

skogsvårdsstyrelsernas verksamhet. Varje skogsvårdsstyrelse leddes av en länsjägmästare och Skogsstyrelsen och tillika hela SVO av generaldirektören. Samtliga var myndighetschefer.

Skogsvårdsstyrelserna bedrev, i huvudsak via cirka 240 lokala distrikt, fältverksamhet och svarade för kontakter med skogsägare.

Sedan 1993 har SVO genomgått två större omorganisationer, 1997 samt 2006. Efter beslut av riksdagen hösten 1996 regionaliserades skogsvårdsstyrelserna den 1 januari 1997. Antalet Skogsvårdsstyrelser minskades från 24 till 11. Antalet distrikt minskades också i motsvarande omfattning.

Efter beslut av riksdagen hösten 2005 sammanfördes den första januari 2006 skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen till en myndighet under namnet Skogsstyrelsen. Den nya nationella myndigheten delades in i en nationell serviceavdelning med enheter, en nationell skogsavdelning med enheter, fem regioner med totalt 43 distrikt och ca 120 lokalkontor. Regionerna följde länsindelningen där varje region bestod av mellan två och sex län.

År 2024 består Skogsstyrelsen organisatoriskt av tre regioner som utgörs av totalt 21 distrikt, de två nationella avdelningarna Skogsavdelningen samt Administrativa avdelningen som utgörs av totalt 14 enheter. Antal kontor är ca 70 st och dessa finns över hela landet.

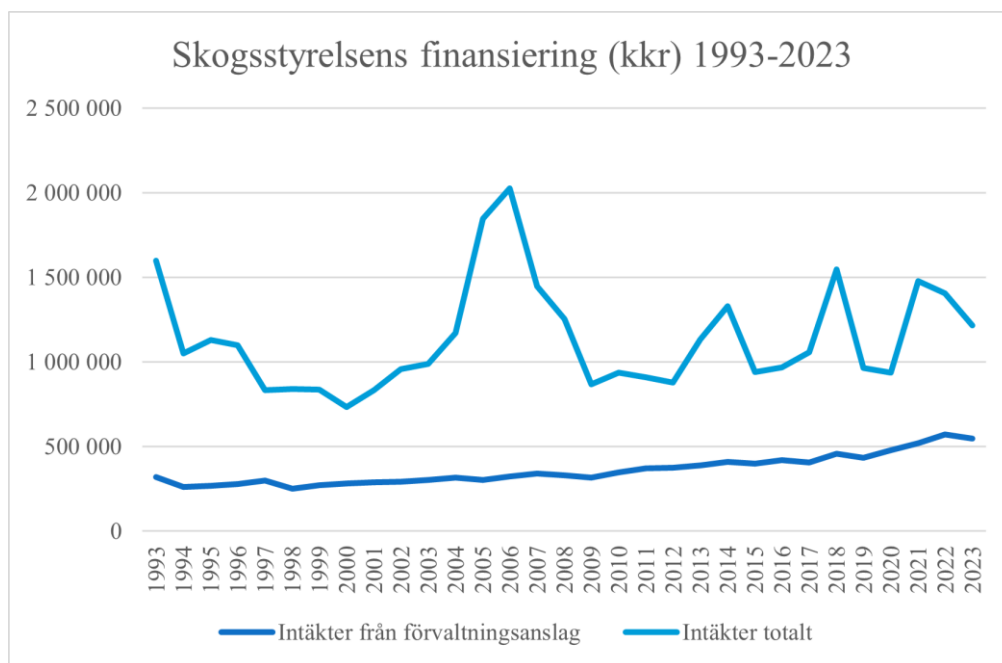
3.3 Skogsstyrelsens finansiering och årsarbetskrafter för åren 1993 till 2023

3.3.1 Inledning

Den huvudsakliga källan till den statistik som redovisas i detta kapitel utgörs av Skogsstyrelsens årsredovisningar sedan 1993. De intäkter från anslag som beskrivs avser därför utfall (anslagsförbrukning) vilket innebär att det kan finnas en skillnad mot de tilldelade beloppen i myndighetens regleringsbrev. Skillnaden beror på att vissa år kan ha inneburit ett anslagssparande medan anslagskrediten kan ha nyttjats under andra år men detta bedöms inte påverka den övergripande beskrivningen av utvecklingen som är syftet med sammanställningen.

3.3.2 Finansiering

Skogsstyrelsens verksamhet finansieras dels genom statliga anslag, dels genom intäkter från avgifter och bidrag (figur 1). Avgiftsintäkterna kommer huvudsakligen från genomförda uppdrag. Den finansiering som erhålls via tillsynsavgifter är försumbar. Bidragsintäkterna härrör främst från arbetsmarknadsuppdrag (i form av lönebidrag) respektive olika program/fonder inom EU.



Figur 1. Skogsstyrelsens finansiering 1993–2023. Utfallet för intäkter från förvaltningsanslag 1994 är uppskattat.

3.3.2.1 Intäkter från förvaltningsanslag

Skogsstyrelsens förvaltningsanslag har i stort sett fördubblats sedan år 2000 vilket kan jämföras med att KPI under samma period ökat med 55 procent och att genomsnittliga löneökningar i staten varit 95 procent.² Ökningen beror bland annat på att finansiering kopplat till specifika tillkommande uppgifter/uppdrag har adderats till förvaltningsanslaget. I några fall har dessa uppdrag varit tidsbegränsade men sedan har finansieringen kvarstått eftersom medlen inte varit ”öronmärkta”. Med förbehåll för dessa förändringar av uppgifter och uppdrag har anslagsökningen täckt upp för ökade kostnader.

3.3.2.2 Anslagsintäkter bidrag till skogsbruket

Anslaget har varit relativt stabilt över tid vilket exempelvis innebär att det inte följt utvecklingen av KPI. Huvuddelen av anslaget har använts för de ekonomiska stöden Nokås och Ädellövskogsbruk (se kapitel 9). Den låga nivån för nyttjande av anslaget under perioden 2017–2022 beror på att det EU-finansierade stödet Skogens miljövärden till stor del överlappade Nokås där det inkom färre ansökningar under denna period. Från 2023 har anslaget höjts men samtidigt finns inte längre något motsvarande EU-finansierat stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

3.3.2.3 Anslag intrångsersättningar

Från 1996 fick Skogsstyrelsen ett särskilt anslag för intrångsersättningar. Detta har främst använts för ersättningar kopplat till bildande av biotopskyddsområden eller tecknande av naturvårdsavtal. Rättsutvecklingen under det senaste decenniet har inneburit att Skogsstyrelsen i högre grad betalar ut ersättningar även av andra skäl. Från år 2021 höjdes anslaget utifrån det påtagligt ökade behovet av

² Uppgifter hämtade från SCB. Dels statistik om konsumentprisindex (KPI) med fastställda årsmedeltal 1980–2023, dels statistik om löneutveckling 1992–2023.

ersättningar kopplat till ansökningar om avverkningstillstånd i fjällnära skog som avslagits.

3.3.2.4 Övriga anslagsintäkter

Skogsstyrelsen har vid olika tillfällen fått riktade anslag för olika insatser. Efter stormen Gudrun som inträffade i januari 2005 fanns exempelvis omfattande stöd för lagring av virke och föryngringsåtgärder under några år. Dessa var delvis var finansierade av EU och just stöd från EU har vid olika tillfällen hanterats som tillkommande anslag. Från år 2018 tillkom anslag kopplat till arbetsmarknadsuppdrag vilket tidigare finansierats på ett annat sätt (se nästa avsnitt). Andra exempel på senare år är tillfälliga stöd kopplat till insatser efter stora skogsbränder eller satsningen på skogsprogrammet.

3.3.2.5 Intäkter av avgifter, arbetsmarknadsuppdrag

Trenden är att intäkterna från arbetsmarknadsuppdrag har minskat över tid men variationerna har varit stora. Under åren 2004–2007 pågick arbetsmarknadsprojektet Gröna jobb och verksamheten hade då sin största omfattning sedan 1993. Därefter har intäkterna varit lägre men fortsatt med påtagliga variationer mellan åren. Formerna för finansieringen har också varierat över tid och sedan år 2018 har kostnaderna för arbetsledning och andra omkostnader varit anslagsfinansierade. Verksamheten har i olika grad också delfinansierats genom avgiftsintäkter från andra aktörer/intressenter.

3.3.2.6 Intäkter av avgifter, övrigt

Intäkterna från övriga avgifter är kopplade till den uppdragsverksamhet som Skogsstyrelsen enligt instruktionen får bedriva. Intäkterna har minskat år från år och även om minskningen var störst under 90-talet så har intäkterna exempelvis halverats sedan år 2010 (figur 2). Minskningen kan dels härledas till ändringar i instruktionen som inneburit att uppdrag i form av till exempel rotpoststämpling upphört, dels ändrade marknadsförutsättningar (efterfrågan, konkurrens) som bland annat medfört att produkten skogsbruksplaner har lagts ned.



Figur 2. Intäkter av övriga avgifter (uppdragsverksamhet). Utfallet för 1994 är uppskattat.

3.3.2.7 Intäkter av bidrag, arbetsmarknadsuppdrag

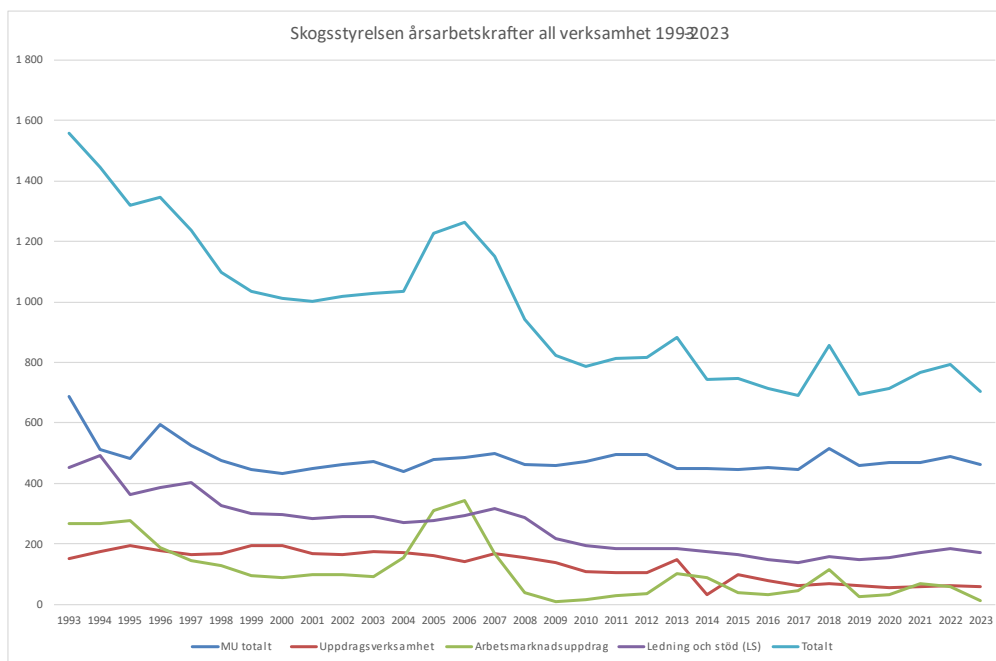
Sedan år 2011 redovisas det så kallade arbetsmarknadsbidraget som utgör ett lönebidrag till den personal som anvisats från Arbetsförmedlingen på denna intäktspost. Omfattningen är direkt kopplad till antalet anvisade personer i de olika arbetsmarknadsprojekten.

3.3.2.8 Intäkter av bidrag, övrigt

Sedan Sverige gick med i EU 1995 har Skogsstyrelsens verksamhet i olika grad finansierats med EU-medel. Dessa medel har till största del varit kopplade till den gemensamma jordbrukspolitiken men även andra finansieringskällor som LIFE-programmet eller Europeiska socialfonden. Det är främst EU-medel som utgör övriga intäkter av bidrag. Omfattningen har dels varierat mellan olika programperioder, dels inom programperioder där omfattningen ofta varit högre i början av dessa.

3.3.3 Årsarbetskrafter

Det totala antalet årsarbetskrafter (åa) har minskat sedan 1993 (figur 3). Fram till regionaliseringen 1997 var utfallet över 1200 åa per år för att i slutet av 90-talet och början av 00-talet ligga runt 1000 åa. Efter en tillfällig ökning i mitten av 00-talet har utfallet sedan stabiliserats runt 700–800 åa. Utfallet för 2023 var 703 årsarbetskrafter vilket är bland de lägsta sedan 1993. För 2024 blev utfallet (preliminärt) 664 årsarbetskrafter vilket är klart lägst för hela den undersökta perioden.



Figur 3. Skogsstyrelsens årsarbetskrafter 1993–2023, totalt samt fördelat på huvudsakliga verksamhetsområden.

3.3.3.1 Myndighetsuppgifter (MU)

Vad gäller den verksamhet som inryms i begreppet myndighetsuppgifter³ har omfattningen varit påtagligt stabil över tid. Medelvärden visar på knappa 500 årsarbetskrafter per år och förutom de högre utfallen för åren 1993 och 1997 har variationen legat inom intervallet 432–526 åa. Variationen har snarast minskat över tid. Det syns inte heller någon minskande eller ökande trend sedan 2006 när Skogsstyrelsen blev en enmyndighet. Däremot syns tydliga trender för de olika verksamhetsgrenar som rymms inom myndighetsuppgifterna.

Rådgivning har minskat kraftigt sedan 1993, från närmare 200 till ner emot 50 åa. Detta beror i hög grad på minskad EU-finansiering men också på en medveten nedprioritering. Rådgivningsverksamhet ska bedrivas enligt myndighetens instruktion men, till skillnad från en del annan MU-verksamhet, är inte dess omfattning styrd.

För *Tillsyn* minskade omfattningen påtagligt under mitten av 90-talet men sedan 1998 är medeltalet 126 årsarbetskrafter per år inom intervallet 112–138 åa så utfallet är väldigt stabilt (jmf MU totalt). Utfallet för 2023 var 103 åa vilket är det lägsta för hela den undersökta perioden och klart under det nämnda intervallet.

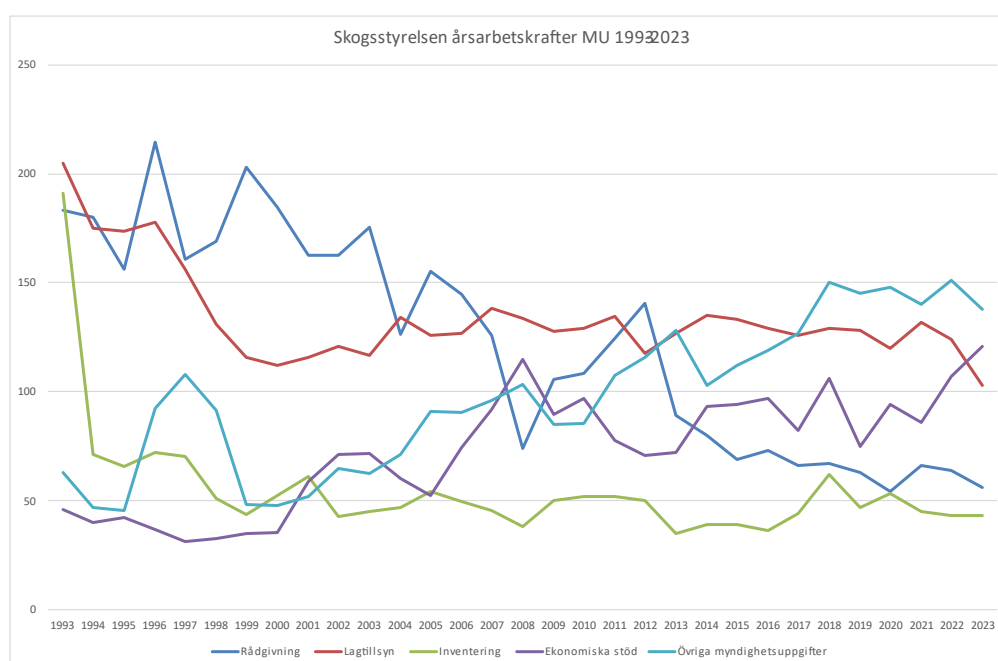
Verksamhetsområdet *Inventering* omfattade år 2023 43 årsarbetskrafter vilket är i den storleksordning som verksamheten haft sedan mitten av 90-talet även om trenden svagt minskande. Det höga utfallet 1993 beror på att ett omfattande uppdrag med översiktliga skogsbruksplaner (ÖSI) fortfarande pågick fram till det året. Innehållet i verksamheten har delvis förändrats över tid och förutom

³ Rådgivning, Lagtillsyn, Inventering, Ekonomiska stöd, Övriga myndighetsuppgifter

insamlande av data i fält ingår även geodata och statistikproduktion i verksamhetsområdet.

Ekonomiska stöd, undantaget verksamheten med formellt skydd, har haft en ökande trend och har fördubblats sedan nittiotalet. Faktum är att de två högsta utfallen är från 2022 och 2023 vilket kan kopplas till uppdraget med återvätning av dikade våtmarker.

Ett verksamhetsområde som ökat påtagligt över tid är *Övriga myndighetsuppgifter* som sedan 2018 omfattat cirka 150 årsarbetskrafter. Här ingår bland annat utredningsarbete, kunskapsstöd och att ge stöd till Regeringskansliet i EU/internationella policyprocesser. Ökningen kan delvis härledas till ändrade interna redovisningsprinciper (se avsnittet om LS nedan).

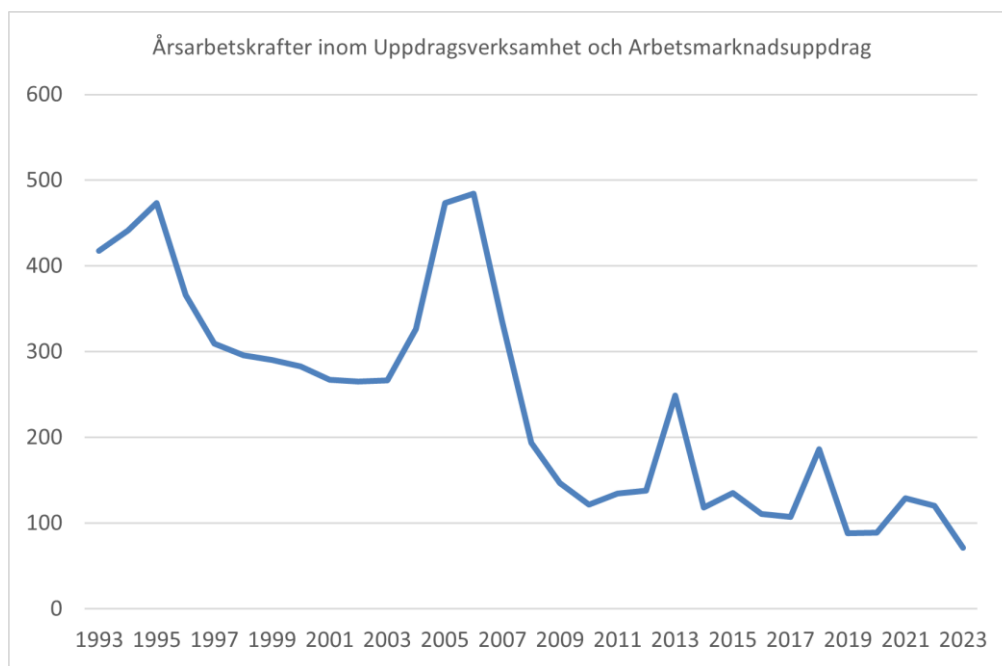


Figur 4. Skogsstyrelsens årsarbetskrafter 1993–2023 fördelat på huvudsakliga verksamhetsgrenar inom myndighetsuppgifter.

3.3.3.2 Uppdragsverksamhet (UV) och arbetsmarknadsuppdrag (AM)

Skogsstyrelsen får bedriva uppdragsverksamhet men den har avgränsats alltmer och omfattningen har minskat över tid. Arbetsmarknadsuppdragen har varierat stort i omfattning kopplat till olika politiska prioriteringar men trenden är att omfattningen minskar. Dessa verksamheter har under vissa toppår omfattat närmare 500 årsarbetskrafter medan utfallet för 2023 var 71 åa vilket är det lägsta utfallet för hela perioden sedan 1993.

Ett sidomotiv för att Skogsstyrelsen ska bedriva uppdragsverksamhet och arbetsmarknadsuppdrag har varit att de bidrar till att finansiera de gemensamma kostnaderna kopplat till ledning och stöd vilket har antagits möjliggöra viss ökning av MU-verksamheten. Det är dock svårt att se någon sådan korrelation utifrån utfallet av årsarbetskrafter för de olika verksamheterna (se figur 4 och 5).



Figur 5. Sammanlagt antal årsarbetskrafter inom uppdragsverksamhet och arbetsmarknadsuppdrag 1993–2023.

3.3.3.3 Ledning och stöd (LS, intern verksamhet)

Omfattningen av *Ledning och stöd* inklusive vad som tidigare kallades intern verksamhet, har minskat över tid. Åren 1993–1997 låg snittet på över 400 årsarbetskrafter för att under åren 1998 till 2008 vara knappt 300 åa. Medelvärdet för åren 2009 till 2023 är 172 åa vilket är nästan samma som utfallet på 171 åa för 2023.

Minskningen har flera förklaringar och beror sannolikt på en kombination av omorganisationer (se avsnitt 3.2), nya arbetssätt (IT-utveckling, digitalisering) samt ändrade/förtydligade redovisningsprinciper för att minska overheadkostnader. Det sistnämnda innebär att tid och kostnader som kan hänföras direkt till en specifik verksamhetsgren ska redovisas direkt på verksamheten och inte som kostnad inom *Ledning och stöd*.

4 Tillsyn

4.1 Inledning

Den skogsvårdslag som antogs 1903 hade som mål att skogsägarna i första hand skulle påverkas genom upplysning innan lagingripanden gjordes. Genom rådgivning försökte man påverka skogsägare att frivilligt vidta återväxtåtgärder för att undvika den då omständliga väg som krävdes för tillsyn med anmälan och domstolsförfaranden i vilka det föreskrevs de återväxtåtgärder som skulle utföras⁴. Denna inställning har genomsyrat skogsvårdslagstiftningen ända fram till 2014. Rådgivning, utbildning och informationsinsatser kom därför för skogsvårdsorganisationen (SVO) att vara förstahandsalternativet för att påverka skogsägare. Fram till den 1 september 2014 var avsikten att Skogsstyrelsen så långt det var möjligt och i första hand skulle använda sig av råd (vägledning) enligt skogsvårdslagen för att lagstiftningen skulle följas. Detta hade även framgått av lagstiftningen där det i 35 § skogsvårdslagen gavs ett bemyndigande för Skogsstyrelsen att meddela de förelägganden och förbud som behövdes för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skulle följas men att dessa beslut skulle ha föregåtts av ett råd från myndigheten.

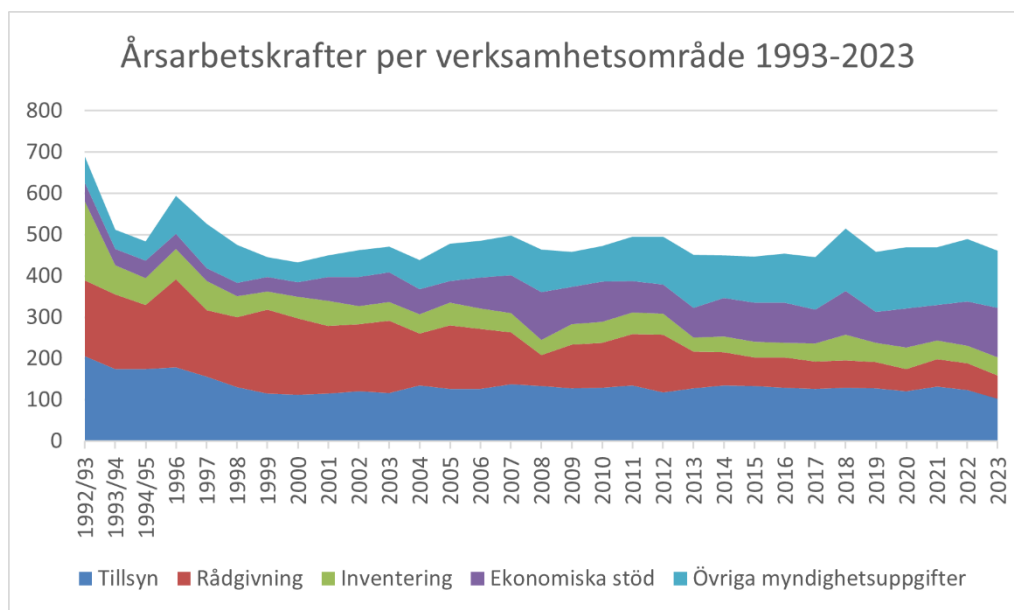
Det skogspolitiska beslutet från 1993 innebar en avreglering och förenkling av skogsvårdslagen. En avreglering gav ökad frihet för skogsägarna som innebar ett ökat ansvar för dem att själva arbeta mot målen för skogspolitiken. För att kunna leva upp till detta måste skogsägarna ha bättre kunskaper. Rådgivning, utbildning och information fick därför större betydelse. Det statliga stödet reducerades till att i huvudsak omfatta åtgärder för miljön⁵.

Att rådgivning, utbildning och information fick större betydelse innebar inte att den verksamheten ökade i omfattning eftersom den bantning av skogsvårdsorganisationen som skedde på 90-talet i och med den nya skogspolitikens införande även påverkade rådgivningen och sammantaget även minskade antalet kontakter med skogsägare.

Den skogspolitik som beslutades i maj 1993 kännetecknas som helhet av minskad reglering och små ekonomiska styrmedel på produktionssidan, men med förstärkta medel på miljösidan. I politikens anda ”frihet under ansvar” skulle information och rådgivning ges en framträdande roll i skogspolitikens genomförande. Alla SVO:s verksamhetsgrenar utom den EU-finansierade miljörådgivningen hade sedan införandet av 1993 års skogspolitik minskat avsevärt i omfattning fram till år 2000. Omfattning av tillsyn har därefter varit relativt konstant fram till år 2021 för att sedan minska, se figur 6.

⁴ SLU, inst. för skogens ekologi och skötsel. Rapport 1, Skogsbruk på samhällets villkor. Skogsskötsel och skogspolitik under 150 år, Enander, K.-G. 2007. s.68

⁵ Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter SUS 2001



Figur 6. Skogsvårdsstyrelsernas totala myndighetsverksamhet uttryckt i årsarbetskrafter, fördelat på olika verksamheter 1992/93-2023.⁶

Med den nya skogspolitiken minskade antalet föreskrifter och allmänna råd. Nya allmänna råd tillkom i liten omfattning. Enligt en skrivelse från Skogsstyrelsens skötselenhet hade avregleringen och förenklingen inneburit att de allmänt hållna bestämmelserna i lag och förordning ofta kunde tolkas på flera sätt.

Förutsättningarna för en enhetlig lagtillämpning hade därmed försämrats jämfört med en situation med fler föreskrifter och allmänna råd⁷. I brist på allmänna råd för bedömningen av skogsvårdslagens återväxt- och hänsynsregler användes i stället inventeringsinstruktionen Polytax, som var utformad för en statistisk uppföljning av skogsbruksåtgärder. I skötselenhetens skrivelse angavs att skogsvårdsstyrelserna upplevde en osäkerhet vid bedömningen och att skillnader i lagtillämpningen därmed förekom. När det gällde reglerna om anmälan, innebär dispensmöjligheten från sexveckorsregeln vid "särskilda skäl" en risk för varierande lagtillämpning⁸.

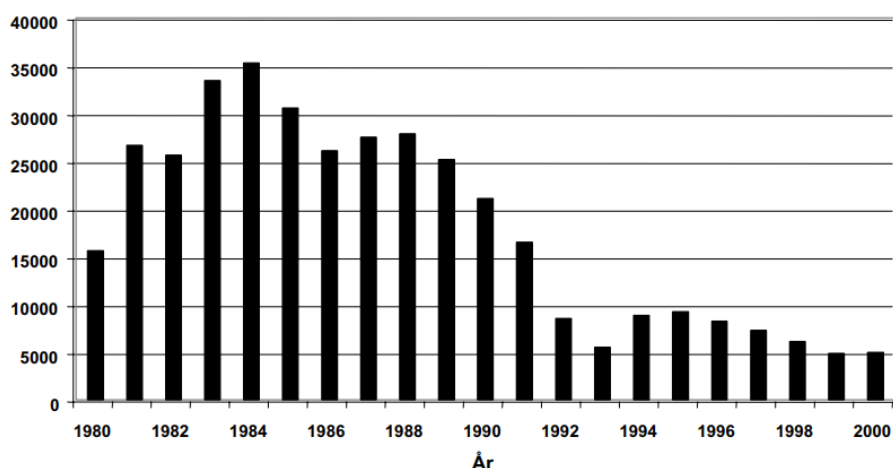
Ett annat mått på lagtillsyn var de råd som skickades till skogsägare när avvikelser från lagens krav befarades eller hade konstaterats. Av figur 7 nedan framgår hur många sådana råd som skickades under perioden 1980-2000⁹.

⁶ Skogsstyrelsens årsredovisningar 2000-2023

⁷ Skog till nytta för alla? (SOU 2005:39) s.161

⁸ Skogsstyrelsen, skötselenheten, Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn, 2003-12-02

⁹ Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken SUS 2001.



Figur 7. Antalet meddelade lagråd¹⁰ enligt skogsvårdslagen under perioden år 1980-2000¹¹

Inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet finns flera sakområden där samverkan med andra myndigheter sker. Samverkan med länsstyrelserna har störst omfattning där tillsynsansvaret är delat eller angränsande i exempelvis artskydd, Natura 2000, vattenverksamhet samt gällande forn och kulturlämningar. Skogsstyrelsen samverkar även i varierande omfattning med andra myndigheter så som Naturvårdsverket, Polisen, Hav- och vatten samt Försvarsinspektören för miljö och hälsa (FIHM).

4.1.1 Från skogsvårdsorganisation till enmyndighet

I skogsutredningen 2005¹² föreslogs en sammanslagning av de regionala skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen att utgöra en myndighet – Skogsstyrelsen. Bristen på enhetlighet i SVO:s tillsynsarbete sågs som särskilt allvarligt när det gällde myndighetsutövning. En av de effekter som förväntades genom sammanslagningen var bland annat en ökad rättssäkerhet genom att förutsättningarna för en enhetligare lagtillämpning skulle öka genom en sammanslagning samt att inriktning och variation av tillsynen därigenom skulle minska.

Inom skogsvårdsorganisationen skiljde man på begreppen lagtillämpning och lagtillsyn¹³. Med lagtillämpning avsågs tolkningen av en viss regel i en viss situation. Det kunde exempelvis gälla vilka krav som ska ställas på naturhänsyn vid en viss avverkning eller kraven på återväxtarbetet efter avverkningen. Lagtillämpningen avsåg både skogsvårdslagen och de delar av miljöbalken där skogsvårdsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Lagtillsynen gällde de insatser som skogsvårdsstyrelsen gjorde för att kontrollera efterlevnaden av skogsvårdslagen och miljöbalken. Hit hörde också de insatser som gjordes för att åstadkomma

¹⁰ Dessa lagråd har intern tidigare kallats för råd och anvisningar enligt skogsvårdslagen (RoA), därefter hetat lagråd och sedan 2014 och tills de fasades ut för vägledning.

¹¹ Under år 2000 utfärdades 5 006 råd enligt SVL. Av dessa avsåg 37 % hänsyn till naturen, kulturmiljön och rennäringen vid avverkning och 59 % återväxtåtgärder efter avverkning. Övriga råd gällde avverkningsbegränsningar samt åtgärder mot skadeinsekter. År 2000 utfärdades också 249 förelägganden och förbud. 97 % av dessa avsåg återväxtåtgärder. Under året beslutades om ställande av säkerhet för återväxten i 195 fall. Antalet straffrättsliga domar och vitesdomar var 33.

¹² Skog till nytta för alla? (SOU 2005:39)

¹³ Skogsstyrelsen, skötselenheten, Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn, 2003-12-02

rättelse när avvikelser från reglerna hade inträffat eller befarades, liksom upprättandet av anmälningar av misstänkta brott till åklagare eller polis.

4.1.1.1 Effekter på verksamheten

De synliga effekter som sammanslagningen medfört är att variationen både vad gäller lagtillämpning och lagtillsyn har minskat inom landet. Sedan sammanslagningen har det gemensamma handläggarstödet Navet, för registrering och handläggning av avverkningsärenden och lagärenden, samt plattformen Nemus, som vidarebefordrar digitalt inkomna ärenden från företagets system och överlämnar dem till Navet, tagits fram och implementerats i verksamheten.

Registreringen av analogt inkomna anmälningar och ansökningar har centraliserats i och med Navets driftsättning vilket medfört att registreringen av inkommande ärenden blivit enhetligare. Handläggarstödet Navet innehåller bland annat gemensamma bevakningsskikt och kartor, gemensamma urvalsfunktioner för ärenden som kräver handläggning, gemensamma skrivmallar, m.m. Utöver det kan nu en sammanhållen gemensam avverknings- och tillsynsstatistik tas fram ur systemets databaser.

Sammanslagningen har också medfört att de styrande dokumenten är gemensamma för hela myndigheten och möjliggör en gemensam och tydligare styrning av tillsynsverksamheten.

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

I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns krav på behovsutredning och tillsynsplan för Skogsstyrelsens ansvarsområden enligt miljöbalken. Även enligt den förordningen ska behovsutredningen avse en tid om tre år, ses över vid behov och minst en gång varje år.

För varje verksamhetsår ska myndigheten upprätta en tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på behovsutredningen. Enligt 6 § förordningen om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska behovsutredningen beslutas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser. Detta innebär sammantaget att förutsättningarna för att utforma en enhetligare tillsyn är bättre än vad den var innan en myndigheten bildades.

4.1.2 Statskontorets myndighetsanalys av Skogsstyrelsen 2010

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Skogsstyrelsen¹⁴.

¹⁴ Statskontoret 2010:13. Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen

Statskontoret konstaterar i analysen att Skogsstyrelsen i huvudsak har mjuka styrmedel till sitt förfogande för att påverka skogsägarna att nå de skogspolitiska målen. Det innebär att Skogsstyrelsen ska ge råd och information om hur landets skogar bör skötas och vilken hänsyn som bör tas till natur- och kulturmiljön. Skogsstyrelsen ska genom tillsyn kontrollera att skogsägarna uppfyller lagens krav men också genom ekonomiskt stöd och ersättningar, påverka mark- och skogsägare att bedriva skogsbruk med en högre ambition än vad lagen uttrycker.

I en senare rapport från Statskontoret¹⁵ uttrycks om utformningen av den statliga tillsynen följande:

”Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsynsuppgifterna med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt problematiskt är detta för främjandeuppgifter, som rådgivning och bidragsgivning, där det finns en stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Det är t.ex. inte lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt att ge konkreta råd i enskilda fall. Att däremot redogöra för gällande lagstiftning eller ge mer allmänna råd är vanligtvis inte problematiskt, utan kan snarare bidra till ett bra resultat av tillsynen. Det är viktigt att regeringen noga tänker över vilka uppgifter en viss tillsynsmyndighet ska ha. Vad som är lämpligt kan då skilja sig mellan olika verksamhetsområden. Om tillsynsmyndigheten ges främjande och/eller tillståndsgivnings- respektive normeringsuppgifter är det viktigt att dessa uppgifter organisatoriskt inom myndigheten skiljs från tillsynsuppgiften. Detta främst för att undvika eventuella jävsituationer. En direkt olämplig främjandeuppgift för en tillsynsmyndighet är att reellt (inte bara formellt) besluta om olika typer av statsbidrag”.

4.1.2.1 Effekter på verksamheten

Rapporten från Statskontoret lämnade avtryck i hur tillsynen kom att organiseras inom myndigheten och bidrog till att tillsynen och rådgivning kom att tydligare skiljas åt inom myndigheten. I Skogsstyrelsens rutin för tillsyn av skogsvårdslagen¹⁶ angavs att tillsyn och rådgivning behövde särskiljas:

”Det finns en tydlig vilja från statens sida att tillsynsmyndigheter särskiljer operativ tillsynsverksamhet från annan verksamhet. Man menar att en sammanblandning av rådgivning och tillsyn riskerar att leda till låg rättssäkerhet genom att det kan medföra jäv eller brister i likabehandling”.

Detta ledde bland annat till att råd om hänsyn och/eller skogsvård utöver vad som kunde krävas med stöd av lag, utmönstrades vid tillsyn och kom inte längre att förekomma i t.ex. skrivmallar för tillsyn.

4.1.3 Regeringsuppdrag om kunskapsplattformen för hållbart skogsbruk med koppling till tillsyn

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick 2010 ett regeringsuppdrag¹⁷ att utarbeta en kunskapsplattform om hur man kan uppnå en större måluppfyllelse när det

¹⁵ Statskontoret, 2012. Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn

¹⁶ Rutin – Tillsyn enligt skogsvårdslagen version 4.0 protokoll H34/2016

¹⁷ Skogsstyrelsen 2011. Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder. Rapport 2011/1.

gäller miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. I uppdraget ingick att beskriva utförandet av dagens skogsbruk i relation till beslutade mål avseende naturvård och miljö inom skogs- respektive miljöpolitiken om ett hållbart skogsbruk samt beskriva möjliga orsaker till de brister som finns. Förslag på åtgärder för en bättre måluppfyllelse redovisades också. Upprinnelsen till detta regeringsuppdrag var sannolikt den diskussion som då pågick om Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn, den s.k. polytaxuppföljningen.¹⁸ Se även bakgrundsbeskrivning i rapporten *Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993*¹⁹.

I samband med att regeringsuppdraget redovisades 2011 presenterade Skogsstyrelsen skarpa förslag som riktade sig till såväl myndigheten som till skogsbruket. Skogsstyrelsen åtog sig bl.a. att öka insatserna för tillsyn enligt 30 § SvL och i samband med det uttalades det tydliga ambitionsökningar för tex antal förelägganden och förbud.

4.1.4 Åtgärdsplan respektive handlingsplan för effektivare och enhetligare tillsyn

Skogsstyrelsens generaldirektör beslutade i februari 2011 om en handlingsplan för att få arbetet med tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken enhetligare²⁰. Handlingsplanen innehöll ett antal aktiviteter som genomfördes och avslutades samma år. Dessa utgjorde viktiga underlag för att gå vidare med fortsatta aktiviteter inom en så kallad åtgärdsplan.

4.1.4.1 Skarpare tillsyn

Åtgärdsplanen för effektivare och enhetligare tillsyn²¹ beslutades i mars 2012 som en fortsättning av Handlingsplanen. Ett fokusområde för 2013 var att få till en skarpare tillsyn och en indikator på detta var antalet meddelade förelägganden och förbud. Under 2012 hade antalet beslut enligt 30 § skogsvårdslagen ökat men fördelningen på distrikten var ojämn och ett betydande antal distrikt skrev inga beslut enligt 30 §. Även i övrigt fanns stora skillnader i tillsynsaktiviteter mellan distrikten.

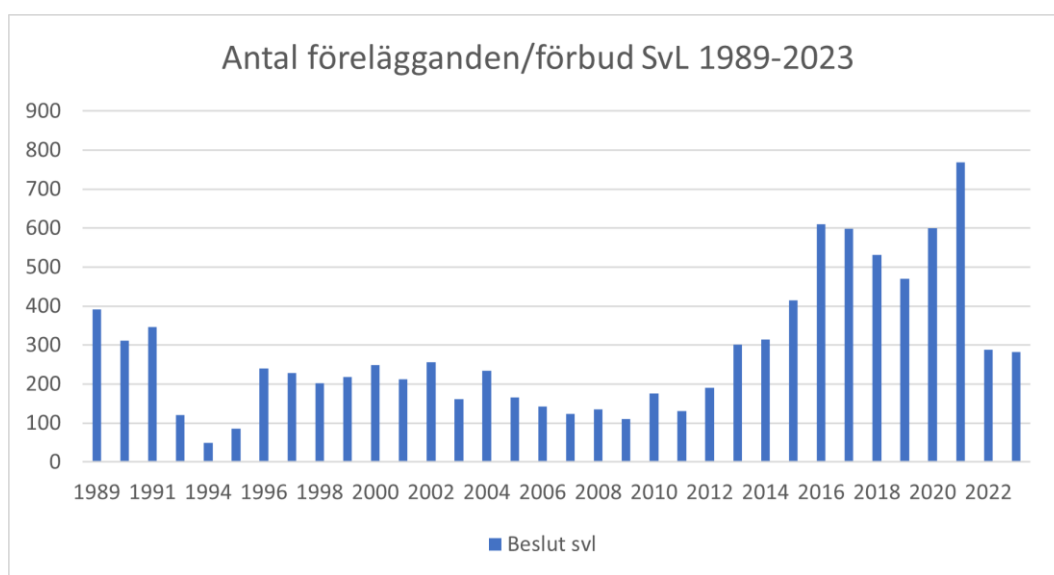
Mot denna bakgrund fanns ett behov av att tillföra en ny aktivitet i Åtgärdsplanen för effektivare och enhetligare tillsyn. Åtgärdsplanen kom nu att kompletteras av skogsavdelningen med en aktivitet som innebar en fördjupad dialog med distrikten om skarpare tillsyn. Aktiviteten bestod i att tillsynsspecialister anordnade möten med samtliga distrikt för att diskutera tillsynsarbetet och särskilt hur fokusområdet att få till en skarpare tillsyn, med bland annat målet att fler förelägganden och förbud skulle uppnås.

¹⁸ Beskrivs kortfattat i SOU 2020:73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Betänkande av Skogsutredningen 2019 s. 236-237.

¹⁹ Skogsstyrelsen 2025. Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993. Rapport 2024/10

²⁰ Skogsstyrelsen (Protokoll H-7/2011)

²¹ Skogsstyrelsen (Protokoll H-16/2012)



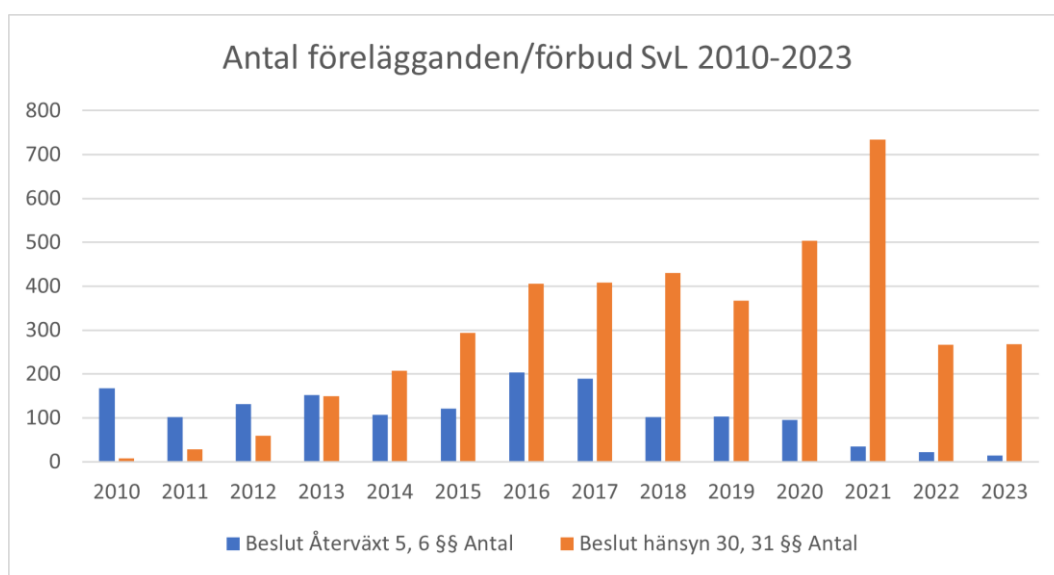
Figur 8. Antal förelägganden och förbud enligt skogsvårdslagen 1989-2023²²

4.1.4.2 Effekter på verksamheten

Åtgärdsplanen för en skarpare tillsyn fick stor effekt på hur tillsynsverktyget kom att användas framöver, se figur 8. Det år då handlingsplanen beslutades 2011 meddelades 131 förelägganden/förbud enligt SvL. Av dessa avsåg 102 förelägganden om skogsvård och 29 förelägganden/förbud om hänsyn, men de var ojämnt fördelade över landet.

År 2021, det år då beslutsskrivandet var som högst, hade antalet förelägganden och förbud enligt skogsvårdslagen ökat till 769, en ökning om 487 % från år 2011. Vad gäller antalet förelägganden om skogsvård så hade de under samma tidsperiod minskat i antal, från 102 till 35, se figur 9. Föryngringsresultaten förbättrades under åren 2010-2019 från att ca 82 % av föryngringarna motsvarade skogsvårdslagens krav på återväxt 2010 till ca 91 % år 2019, vilket nog är en förklaring till minskningen av förelägganden om skogsvård. Under åren därefter och fram till 2023 har resultatet försämrats och andelen föryngringar som motsvarar skogsvårdslagens krav på återväxt uppgår nu endast till 80 % för riket som helhet.

²² Skogsstyrelsens årsredovisningar 1989-2023



Figur 9. Antal förelägganden och förbud enligt SvL 2010-2023²³. Tillsynen har sedan 2016 i stor utsträckning riktats mot miljöhänsyn.

4.1.5 Artskydd

Miljöbalken trädde i kraft i Sverige 1999. Kopplat till balken infördes en artskyddsförordning som omfattade fridlysning i naturen och regler om handel med hotade arter. I samband med Sveriges inträde i EU kom tillägg i fridlysningsbestämmelserna som innebar att arter kunde fridlysas om det behövdes för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Den nuvarande artskyddsförordningen trädde i kraft 2008, justerades 2022, och i den finns alla fridlysta arter samlade i två bilagor. Bilaga 1 omfattar samtliga arter som anges i bilagorna 1-3 till fågeldirektivet samt bilagorna 2, 4 och 5 till art- och habitatdirektivet. Bilaga 2 omfattar alla arter som är nationellt fridlysta i Sverige.

4.1.5.1 Riktlinjer 2016

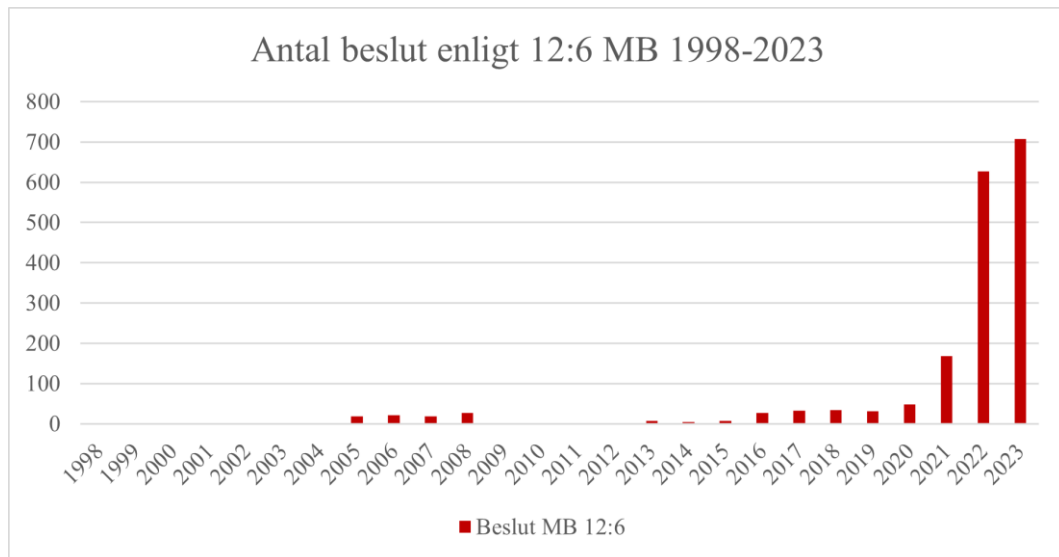
2016 fastställde Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen den första versionen av riktlinjer²⁴ för handläggning av skogsbruksärenden som berör fridlysta arter skyddade genom 4 och 7 §§ i artskyddsförordningen (2007:845). Riktlinjerna föregicks av projektet *Artskyddet i skogen* som genomfördes av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tillsammans med deltagare från länsstyrelserna under åren 2015–2016.

Utgångspunkten för riktlinjerna från 2016 är att skogsbruksåtgärder som riskerar att påverka arter som är fridlysta genom artskyddsförordningen har två tillsynsmyndigheter; Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Riktlinjerna var menade att användas i det dagliga arbetet vid handläggning av anmälningar enligt skogsvårdslagen samt samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken då fridlysta arter berörs vid skogsbruksåtgärder. Riktlinjerna angav att beslut skulle fattas i de fall anmälan berörde en art och riskerade vara förbjuden enligt 4 och/eller 7 §§ artskyddsförordningen (omfattar arter fridlysta genom EU:s naturvårdsdirektiv)

²³ Skogsstyrelsens årsredovisningar 2010-2023

²⁴ Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket 21 juni 2016

vilket skulle ge möjlighet för markägaren/verksamhetsutövaren till överklagande och prövning i domstol samt även underlätta den uppföljande tillsynen. Detta skulle sammantaget öka markägarens/verksamhetsutövarens rättssäkerhet.



Figur 10. Antal beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken 1998-2023²⁵ I början av 2022 hade rättsutvecklingen visat att fridlysta arter konsekvent bör hanteras med stöd av miljöbalken.

4.1.5.2 Revidering av riktlinjerna 2023²⁶

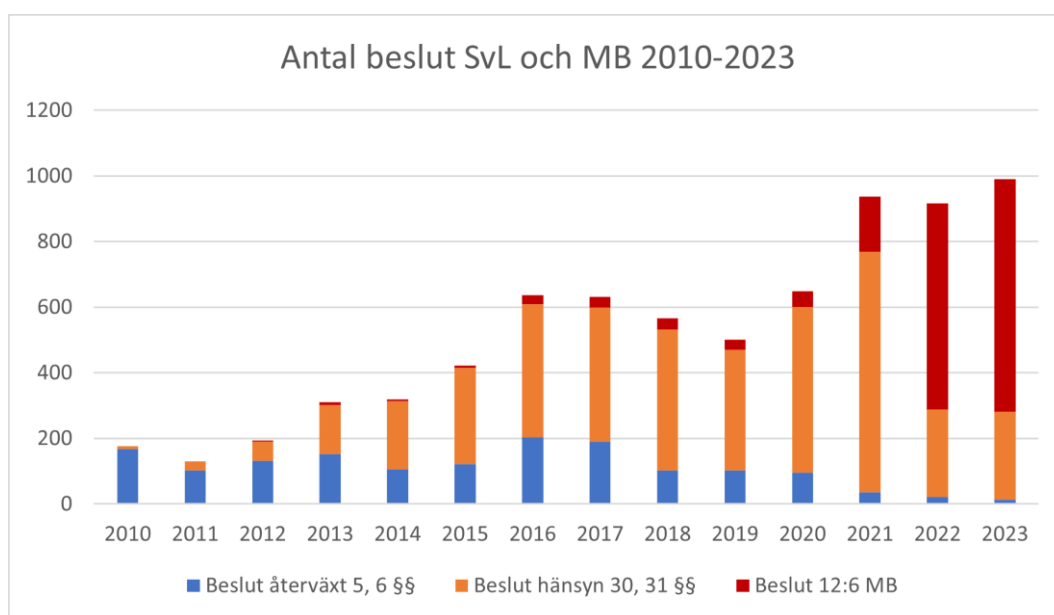
I de senaste versionerna av riktlinjer^{19, 27} inkluderas även bilaga 2-arter dvs. arter som är nationellt fridlysta. I de nya riktlinjerna finns en avgörande skillnad för handläggning av artskyddsärenden jämfört med riktlinjerna från 2016 gällande förebyggande åtgärder. Om verksamhetsutövaren har redovisat kunskap om fridlysta arter och hur de nyttjar området samt hur verksamhetsutövaren avser ta hänsyn till arterna för att undvika förbjuden påverkan så behöver Skogsstyrelsen enligt riktlinjerna inte längre nödvändigtvis besluta om försiktighetsåtgärder.

Skogsstyrelsen kan i de fallen avsluta ärendet med en tjänsteanteckning om att den planerade åtgärden, med de beskrivna anpassningarna, inte bedöms vara förbjuden enligt artskyddsförordningen och att myndigheten inte vidtar någon ytterligare åtgärd.

²⁵ Skogsstyrelsens årsredovisningar 1998-2023

²⁶ Gemensamma riktlinjer för artskyddshandläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, Skogsstyrelsens dnr: 2022/1756, Version 2.0, 2023-12-01

²⁷ Skogsstyrelsen dnr 2024/2028 Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.1. 2024-06-20



Figur 11. Antal beslut enligt skogsvårdslagen och miljöbalken 2010-2023²⁸.

4.1.5.3 Effekter på verksamheten

De parallella regelverken skogsvårdslagen och miljöbalken med otydliga gränsdragningar och den efterföljande rättsutvecklingen i Mark- och miljödomstolarna medförde att Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden kom att alltmer ha karaktären av en tillståndsprövning i stället för ett ursprungligen tänkt anmälningsförfarande. Samtliga ärenden som berörde arter vilka aktualiserade artskyddsförordningens förbudsbestämmelser skulle enligt riktlinjerna 2016 hanteras med formellt beslut oavsett vilka anpassningar och skyddsåtgärder som verksamhetsutövaren hade redovisat i sin anmälan.

De tillsynsinsatser som myndigheten har vidtagit har över tid förskjutits alltmer mot artskydd och på bekostnad av tillsyn av skogsvårdslagens bestämmelser och särskilt dess hänsynsregler.

4.1.6 Systemtillsyn

Skogsstyrelsen har möjlighet att utöva systemtillsyn enligt miljöbalken, timmerförordningen och lagen om virkesmätning. Systemtillsyn enligt miljöbalken har bedrivits sedan 2016 och innebär att myndigheten kontrollerar systemen för egenkontroll hos skogliga företag som omfattas av miljöbalkens krav. Vid tillsynen kontrolleras bland annat företagets organisation, kunskap och rutiner för att bedöma om deras egenkontroll enligt miljöbalken fungerar. Om företaget inte uppfyller kraven kan Skogsstyrelsen förelägga om att rätta till bristerna.

4.1.7 Tillsynsplan

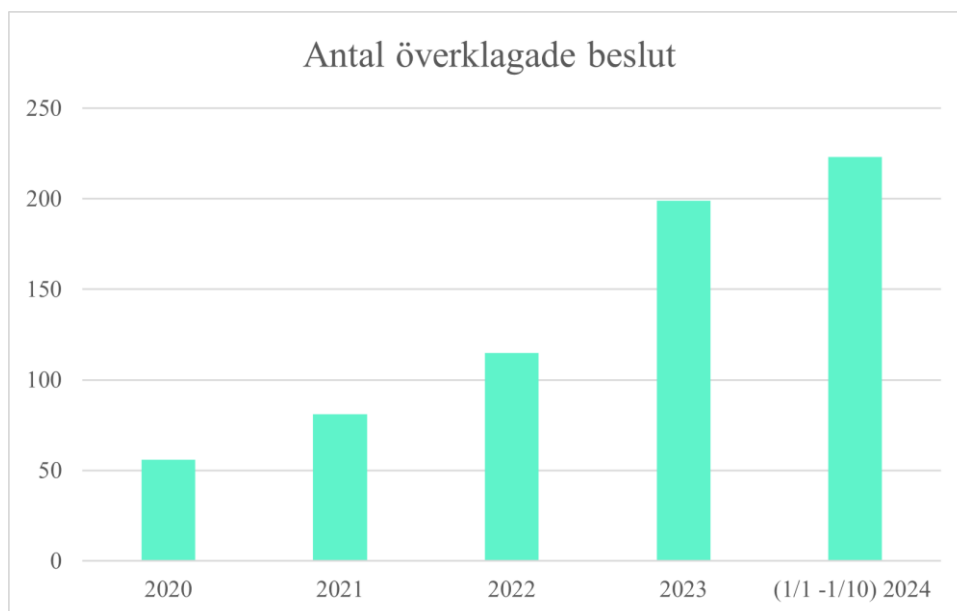
Enligt förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska Skogsstyrelsen för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde. Planen ska

²⁸ Skogsstyrelsens årsredovisningar 2010-2023

grundas på en behovsutredning som ska avse en tid om tre år. I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns liknande krav för miljöbalken.

Tillsynsplanen bygger på de behov som uppmärksammats i samband med behovsutredningen samt tillgängliga resurser. Den planerade tillsyn som beskrivs i tillsynsplanen varierar därför från år till år.

Den snabba rättsutvecklingen påverkar Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt och Skogsstyrelsen arbetar i högre grad idag med exempelvis inkommande tips, överklagade ärenden eller tillsynsbegäran, än för några år sedan. Exempelvis har antalet överklaganden i anmälnings- och ansökningsärenden ökat från drygt 50 år 2020 till cirka 200 år 2023, dvs en fyrfaldig ökning, se figur 12. Under motsvarande tidsperiod minskade antalet tidsredovisade dagar för tillsyn från 24 773 år 2020 till 21 204 år 2023, en minskning med ca 14 %. Fram till och med den 30 september 2024 har 223 överklaganden kommit in.



Figur 12. Antal överklaganden i avverkningsärenden. I antalet ingår både överklagade formella beslut samt överklaganden i ärenden där Skogsstyrelsen inte fattat något beslut.

Inom vissa distrikt är påverkan på Skogsstyrelsens tillsyn stor. Inom dessa distrikt används i princip samtliga tillsynsresurser till hantering av överklagade ärenden, ärenden som återförvisats från domstol och externa synpunkter eller begäran om tillsyn. Synpunkter som kommer in eller begäran om tillsyn ska dokumenteras och Skogsstyrelsen behöver ta ställning till om de föranleder tillsynsåtgärder. Inom andra distrikt är påverkan mindre och även anmälningar om avverkning tas upp till manuell handläggning. En stor andel av de ärenden som prioriteras för manuell handläggning i urvalssystemet utreds dock inte utan ligger orörda i sex veckor till dess att handläggningstiden har passerat. Samtliga ansökningar om avverkning i fjällnära skog respektive i ädellövskog handläggs.

När det gäller tillsynsplanen har rättsutvecklingen påverkat vilka aktiviteter och i vilken omfattning dessa aktiviteter pekas ut i tillsynsplanen. Antalet aktiviteter, samt omfattningen av dessa, inom den egeninitierade tillsynen har minskat i

tillsynsplanen för att skapa utrymme för de ökade kraven på utredning av ärenden och hanteringen av externt initierad tillsyn. Områden som trots det fortfarande finns med i tillsynsplanen är tillsyn över att skador inte sker i biotopskyddsområden och beslut om hänsyn till rennäringens intressen. Det digitala urvalet för manuell handläggning styrs dessutom utifrån de behov vi ser i behovsutredningen.

De aktiviteter som pekas ut i tillsynsplanen följs upp månadsvis med fördjupningar tertiälvis och redovisas även i Skogsstyrelsens årsredovisning. Exempelvis följer vi 2024 att vi fattar ett visst antal beslut om hänsyn till rennäringens intressen och att vi avsynar tidigare fattade beslut. Det har varierat från år till år om Skogsstyrelsen klarat av att utföra samtliga av de aktiviteter som pekats ut i tillsynsplanen.

En internrevision (2016/3006) som tittade på tillsynsplanen har gjorts, men det var precis i uppstarten av Skogsstyrelsens arbete med tillsynsplaner 2016 och syftet var att vi redan från start skulle få en ändamålsenlig tillsynsplan. De synpunkter som då framkom har sedan arbetats in i tillsynsplanen.

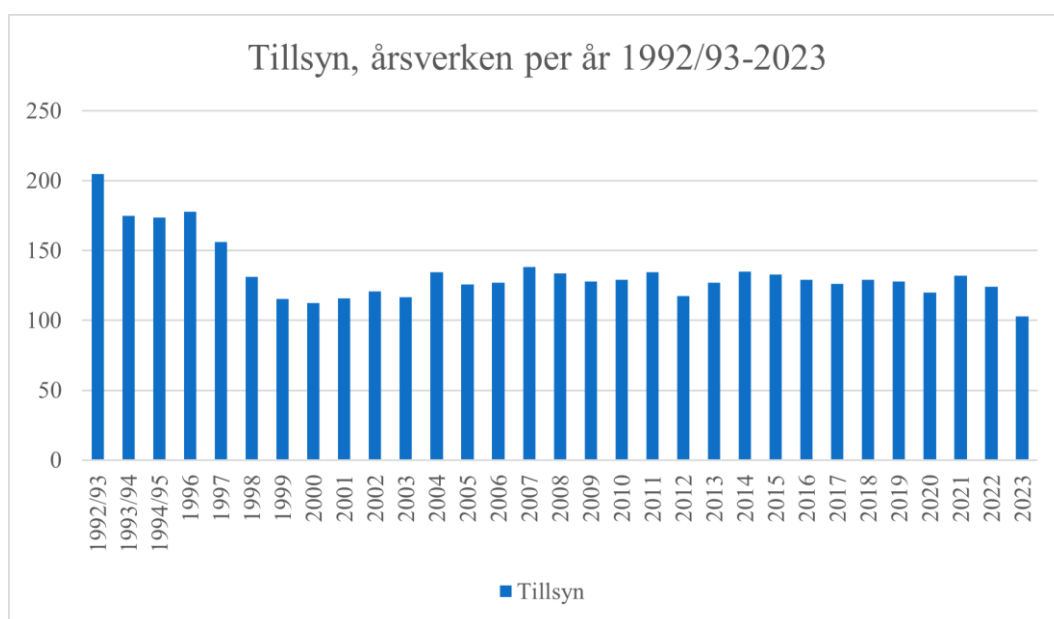
Samtliga tillsynsplaner mellan 2016 och 2024 finns tillgängliga på Skogsstyrelsens externa webb, Skogsstyrelsen.se.

4.1.8 Omfattning av Skogsstyrelsens tillsyn

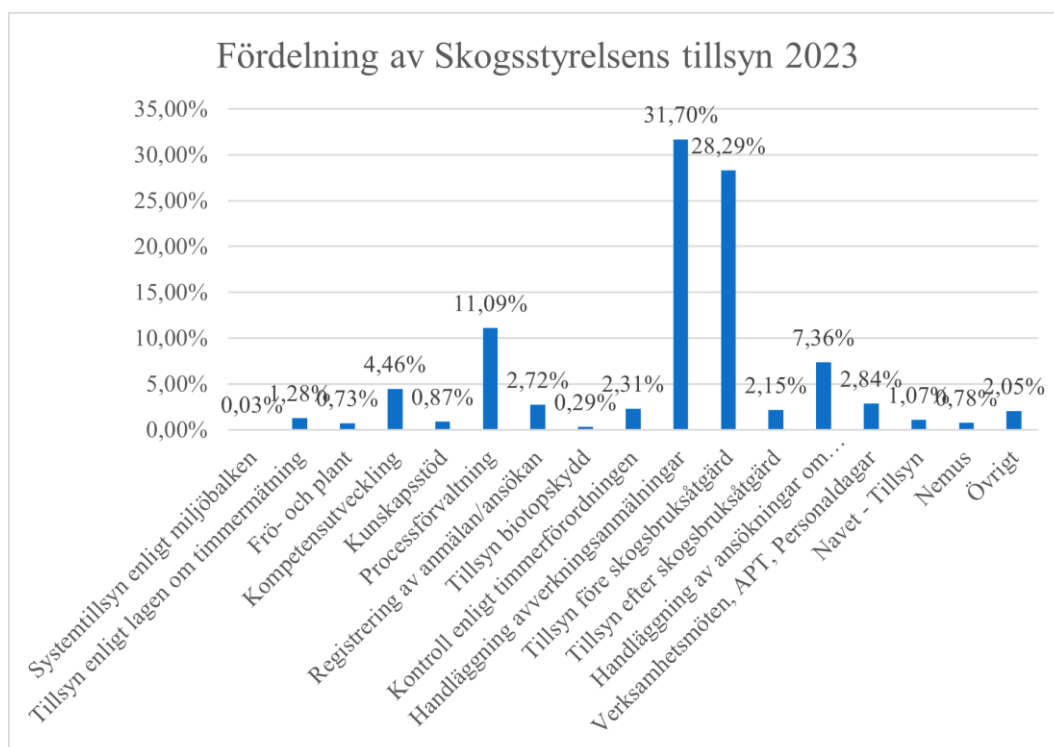
Omfattningen av Skogsstyrelsens tillsyn kan uttryckas i årsverken. Under 1990-talet minskade dessa, vad gäller tillsyn, från 205 årsverken 1992/93 till 112 år 2000²⁹. År 2023 uppgick antalet årsverken till 103, se figur 13. Handläggning av avverkningsanmälningar samt tillsyn före skogsbruksåtgärd är de dominerande uppgifterna som tillsammans står för 60% av verksamheten tillsyn (figur 14).

I behovsutredningen för Skogsstyrelsens tillsyn har resursbehovet för 2025 bedömts. 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 cirka 256 årsverken 2025. För systemtillsyn enligt miljöbalken, tillsyn och kontroll enligt virkesmätning, timmerförordningen, förordningen för avskogningsfria produkter samt handel och produktion av skogsodlingsmaterial, bedöms resursbehovet till 15 årsverken.

²⁹ Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter SUS 2001



Figur 13. Tidsredovisning av tillsyn, antal årsverken per år³⁰



Figur 14. Kostnadsfördelning av Skogsstyrelsens tillsyn 2023.

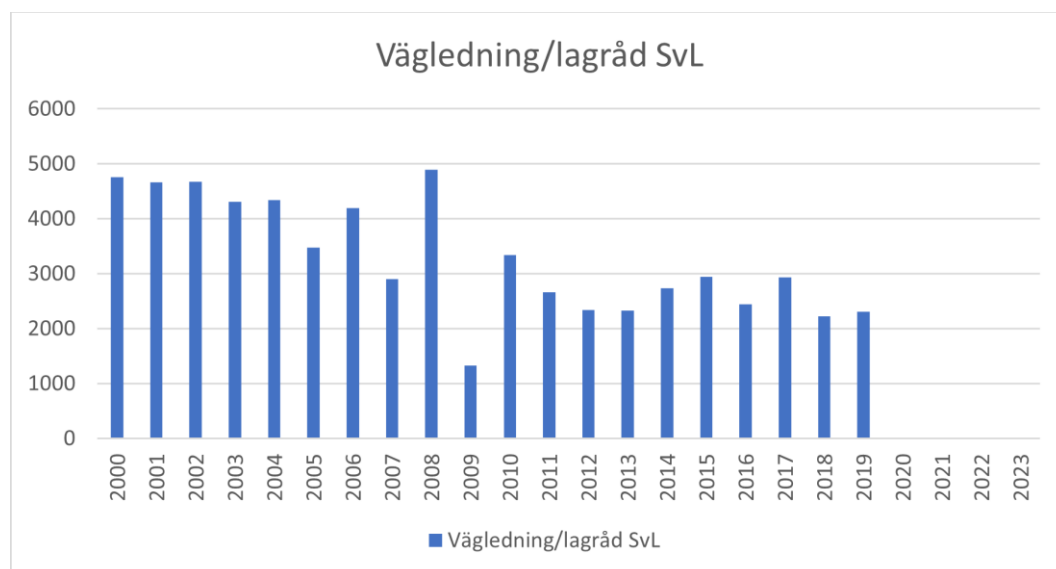
4.1.9 Vägledningar

Fram till september 2014 fanns ett krav i 35 § skogsvårdslagen att ett föreläggande eller förbud alltid skulle föregås av ett råd om lagens krav. Dessa råd har intern kallats för råd och anvisningar enligt skogsvårdslagen (RoA), lagråd och senast benämnts vägledningar.

³⁰ Skogsstyrelsens årsredovisningar 1992/93-2023

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelade i mars 2020 en dom³¹ i vilken domstolen uttalade att en vägledning som Skogsstyrelsen lämnat i samband med myndighetens tillsyn utgör ett förvaltningsbeslut. HFD:s dom innebar att de vägledningar som Skogsstyrelsen lämnar i samband med tillsyn utgör förvaltningsbeslut, oavsett hur vägledningarna utformas. Detta medför att förvaltningslagens regler måste beaktas vid handläggningen. Handläggningen kan jämföras med den ärendehandläggning som sker vid förelägganden och förbud. Enligt förvaltningslagens bestämmelser krävs att ärendet utreds i tillräcklig omfattning, att markägaren får tillfälle att få del av allt material i ärendet och möjlighet att yttra sig över det, att beslutet (vägledningen) ges en klaggörande motivering med hänvisning till vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande.

Domstolen skriver i domskälen att vägledningen visserligen är att se som ett förvaltningsbeslut från Skogsstyrelsen eftersom det syftar till att påverka den enskildes handlande, det vill säga att den är vad som kallas för handlingsdirigerande.



Figur 15. Antal vägledningar/lagråd årsvis 2000–2023³².

4.1.9.1 Effektutvärdering av vägledningar

Skogsstyrelsen har vid två tillfällen effektutvärderat tillsynsverksamheten, år 2013³³ och 2014³⁴. Båda utvärderingarna visade på låg följsamhet av vägledningar och av båda framgick att vägledningar om återväxt inte hade någon effekt alls i 4 fall av 10.

I 2013 års effektutvärdering genomfördes en enkät till distriktens tillsynsansvariga som fick återrapportera de vägledningar, förelägganden, förbud och samråd som avsynats under 2013 och i vilken utsträckning dessa hade följts av markägaren. Resultatet då pekade på en något sämre effekt för tillsynsinstrumentet när det

³¹ HFD Mål nr 5893–18

³² Skogsstyrelsens årsredovisningar 2001-2023.

³³ Skogsstyrelsen dnr 2013/2108

³⁴ Skogsstyrelsen dnr 2014/2392

inriktades mot återväxtfrågor jämfört med hänsynsfrågor. Vid 2013 års effektutvärdering så visade sig besluten, oavsett om de gällde återväxt eller miljöhänsyn, följas i stor utsträckning.

4.1.9.2 Användning av vägledning utmönstras

När Skogsstyrelsen vid två olika tillfällen har gjort NKI (Nöjd-Kund-Index) -undersökningar har det framkommit att det för många markägare varit ottydligt hur en vägledning ska tolkas. Många markägare förstod inte om den var tvingande eller inte. Även om åtgärder gjordes efter den första NKI-undersökningen kvarstod ottydligheter vid följande NKI -undersökning. För en markägare bedömdes det bli tydligare om myndigheten enbart fattade beslut. Med HFD-domen, som innebar att vägledningar jämställdes med beslut, och med stöd av resultaten i NKI-undersökningarna beslutades under 2020 att utmönstra användningen av vägledningar i samband med tillsyn och uteslutande använda formella beslut. Domen innebar att vägledningar krävde samma handläggningsåtgärder som besluten och var därför inte längre lika enkla att använda som de varit tidigare.

4.2 Förändringar i verksamheten kopplat till politik och andra omvärldsfaktorer

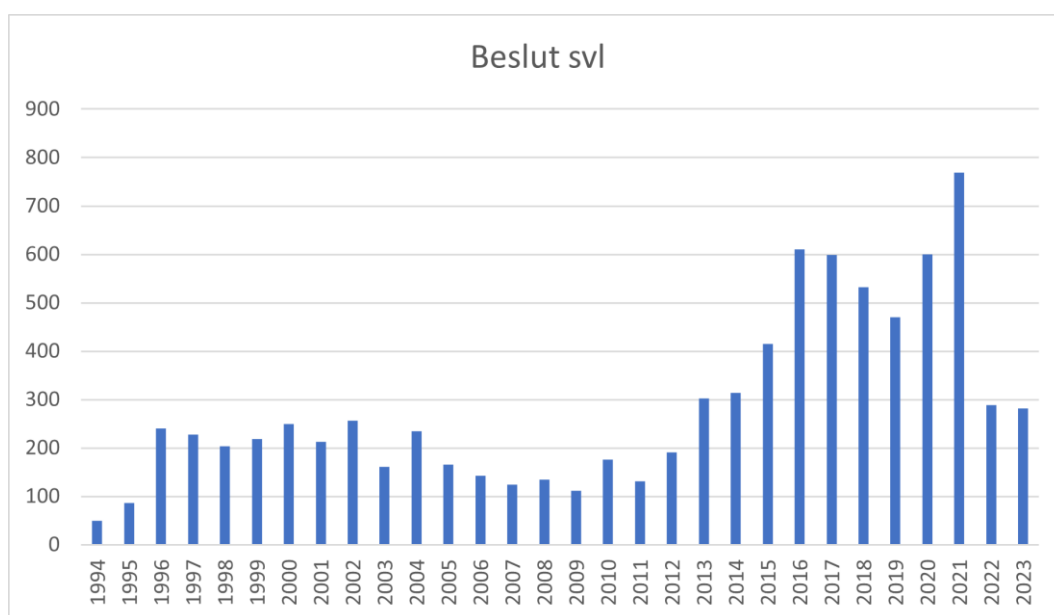
4.2.1 Bemyndigandet om att meddela förelägganden och förbud förändras

Kravet på att föreläggande eller förbud enligt skogsvårdslagen ska föregås av ett råd togs bort 1 september 2014 (SFS 2014:890) vilket innebar att 35 § skogsvårdslagen ändrades så att Skogsstyrelsen fick meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som därefter inte hade följts. Förslaget på ändring fanns i Regeringens proposition 2013:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Syftet med ändringen var enligt propositionen inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden. Ändringen avsåg i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedömdes vara överflödigt eller verkningslös.

Förarbetena är motsägelsefulla. Det framförs i dem å ena sidan att Skogsstyrelsen ska förelägga i högre utsträckning men å andra sidan att myndigheten ska fortsätta arbeta som förut. Som skäl för ändringen angavs då att mellan 15 och 25 procent av utförda föryngringar inte uppfyllde kraven på sådana föryngringsåtgärder som behövs för att trygga återväxten enligt 6 § skogsvårdslagen samt att det fanns ett behov av ökad tydlighet från myndigheten när det gällde krav som klart framgår av lagstiftningen.

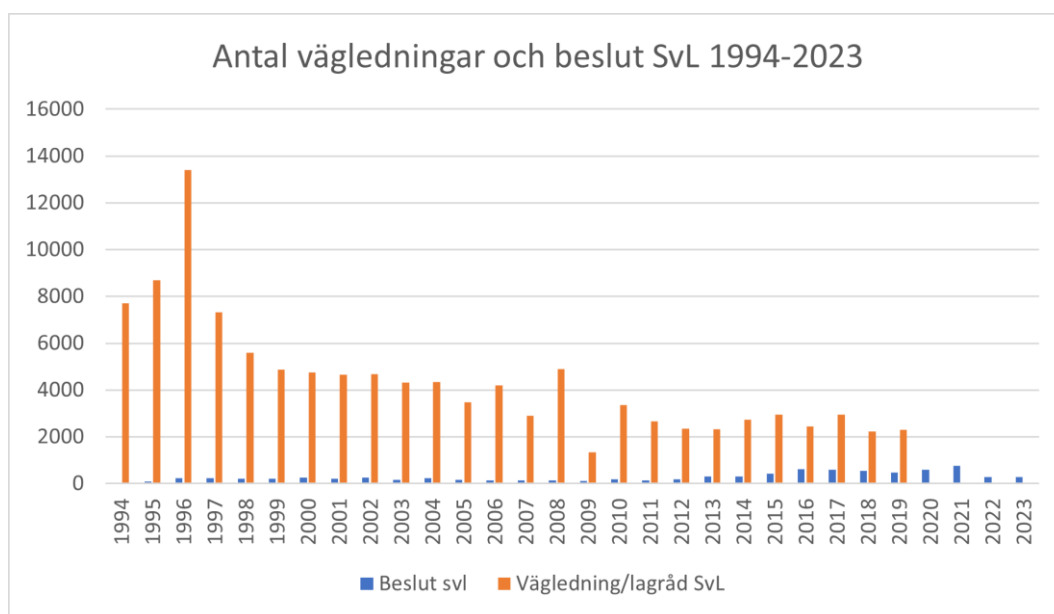
Förändringen medförde att beslutsskrivandet nu kunde öka och Skogsstyrelsen kunde skriva beslut i de ärenden där det fanns fog och resurser för det.



Figur 16. Antal beslut enligt skogsvårdslagen årsvis 1994–2023³⁵.

4.2.1.1 Effekter på verksamheten

I och med lagändringen och åtgärdsplanen med skarpare tillsyn ökade beslutsskrivandet markant men fram till att vägledningarna utmönstrades 2020 så var de det mest använda tillsynsverktyget.



Figur 17. Antal vägledningar och beslut enligt skogsvårdslagen 1994-2023³⁶.

4.2.2 Rättslig utveckling inom artskydd 2016-2022

Rättsutvecklingen till följd av artskyddsärenden har varit snabb och omfattande och i några delar gett omfattande påverkan på Skogsstyrelsens handläggning av samtliga avverkningsanmälningar. I ett avgörande stod det klart att Skogsstyrelsen

³⁵ Skogsstyrelsens årsredovisningar 1994-2023.

³⁶ Skogsstyrelsens årsredovisningar 1994-2023.

i ett samråd 12:6 miljöbalken är skyldig att bedöma om det finns risk för skada på fridlyst art³⁷. I ett annat avgörande framgick att samtliga avverkningsanmälningar (samt uttag av skogsbränsle och skyddsdikning) alltid också ska ses som ett samrådsärende enligt 12:6 miljöbalken³⁸. I dessa samrådsärenden måste Skogsstyrelsen tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Sammantaget ledde dessa båda avgöranden till att anmälningsförfarandet alltmer liknar ett tillståndsförfarande i och med att myndigheten måste ta ställning i varje ärende. Den ökning som framgår av figur 10 föranses av detta beslut. Se även rapporten *Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993*³⁹.

³⁷ MÖD 2020:45

³⁸ MÖD 2021:11

³⁹ Skogsstyrelsen 2025. Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993. Rapport 2024/10

5 Områdesskydd

Skogsstyrelsens bildande av formellt skydd av skog syftar till att det statliga formella skyddet ska bidra till att bevara biologisk mångfald.

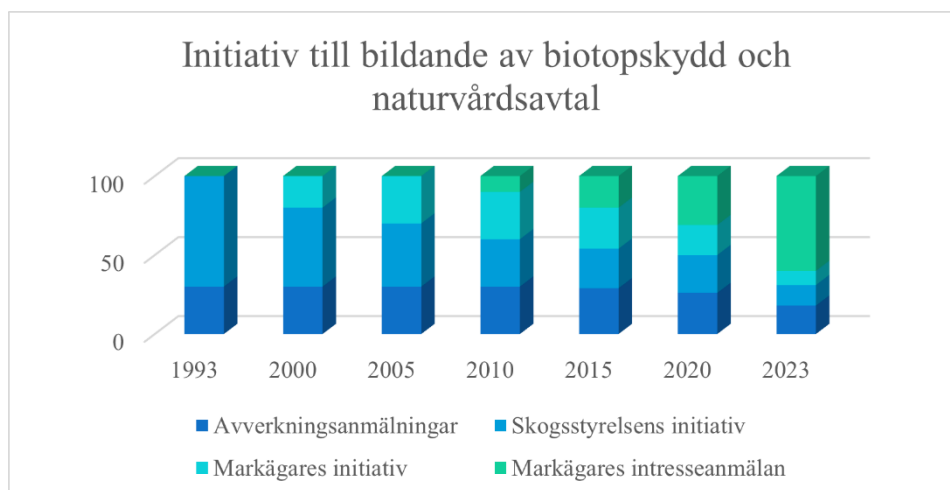
Förslag om biotopskydd lämnades i regeringens miljöpolitiska proposition 1991, och därefter infördes möjligheten att skydda mindre mark- och vattenområden som biotopskyddsområden i naturvårdslagen. Sedan 1994, efter en ändring i naturvårdsförordningen som beslutades i samband med propositionen Strategi för biologisk mångfald 1993, har skogsvårdsorganisationen haft möjlighet att besluta om biotopskyddsområde på skogsmark. Naturvårdsavtal har Skogsvårdsorganisationen arbetat med sedan början av 1993 och de första avtalen med staten ingicks 1994.

5.1 Inriktning

Inledningsvis, under 1990-talet grundades urval av områden för bildande av formellt skydd huvudsakligen på områdets naturvärden på beståndsnivå även om områdets storlek och i vilken mån naturvärdena riskerade att försvinna till följd av avverkning också beaktades. Från och med 2006 och fastställandet av den med Naturvårdsverket gemensamma Nationella strategin för formellt skydd av skog, tillkom ett landskapsperspektiv innebärande ett ökat fokus på konnektivitet och att urval av skogstyper prioriterades. Samverkan och ansvarsfördelning i genomförandet tydliggjordes med andra myndigheter framför allt länsstyrelsen, men även med andra aktörer.

Sedan 2017, då strategin reviderades, har strategin kompletterats med ytterligare ett urvalskriterium; närhet till tätort. Detta för att i ökad utsträckning tillgodose bevarande av skogens sociala värden. Därutöver angavs ett mål i strategin om att särskilt prioritera nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter inom småskogsbruket. Uppföljningar av strategins urval- och prioriteringar visar att strategierna i hög utsträckning följts. Och uppföljningar visar även att markägare som berörts av biotopskydds- eller naturvårdsavtal på sin fastighet är till övervägande nöjda eller mycket nöjda med processen som föregått inrättandet av skydd.

Under 1990-talet initierades de första ärendena om formellt skydd av Skogsstyrelsen (se figur 18 nedan), grundat på nyckelbiotopsinventeringen eller på att avverkningsanmälningar inkom på nyckelbiotoper. I början av 2000-talet fram till 2010, initierades ärendena till lika delar myndighetsinitiativ grundat på inventeringar av skyddsvärda områden, av avverkningsanmälan på skyddsvärda områden respektive markägarinitiativ. Därefter tillkom intresseanmälningar från enskilda markägare i början av 2010 som en följd av försöksprogrammet Komet liksom införandeprojektet Nya Komet. Intresseanmälningarna har därefter ökat kraftigt samtidigt som markägarägerinitierade och myndighetsinitierat formellt skydd minskat. Omfattningen av avverkningsinitierade ärenden är förhållandevis konstant.



Figur 18. Utveckling över tid vad gäller vem eller vad som initierat bildandet av formellt skydd, % av ärenden. Uppgifter fram till 2005 grundar sig på bedömningar medan uppgifter därefter har inhämtats ur Skogsstyrelsens handläggarsöd Navet.

Inriktningen och urvalet av vilka formellt skyddade områden som naturvårdande skötsel genomfördes i skedde, fram till mitten av 2010-talet, utan tydliga nationella prioriteringsgrunder. Kortvariga satsningar, exempelvis Life-projekt, dominerade tillsammans med åtgärder i enlighet med Åtgärdsprogrammet för vitryggig hackspett. Först efter kartläggningen av skötselbehovet i de formellt skyddade områdena år 2018 fastställdes tydliga principer för urval och inriktning. Uppföljningar av genomförda skötselinsatser visar att de åtgärder som genomförs sker i linje med den fastställda inriktning, tex att det är de mest akuta åtgärderna som genomförs.

Omfattningen av övrig förvaltning av de formellt skyddade områdena, dvs kontroll och underhåll av gränsmarkering, rättelser av oklarheter mm, har ökat över tid eftersom antalet formellt skyddade områden tillkommit. Vid utgången av 2023 fanns drygt 14 400 områden och det kan konstateras att denna del i områdesskyddsverksamheten är eftersatt.

Sedan 2019 ingår i områdesskyddsverksamheten att söka träffa överenskommelse om ersättning med markägare enligt 19 § skogsvårdslagen som nekats tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära enligt 18 § eller 18b § första stycket skogsvårdslagen. Omfattningen av antalet ärenden har ökat drastiskt, från en handfull år 2019 till drygt 170 år 2023.

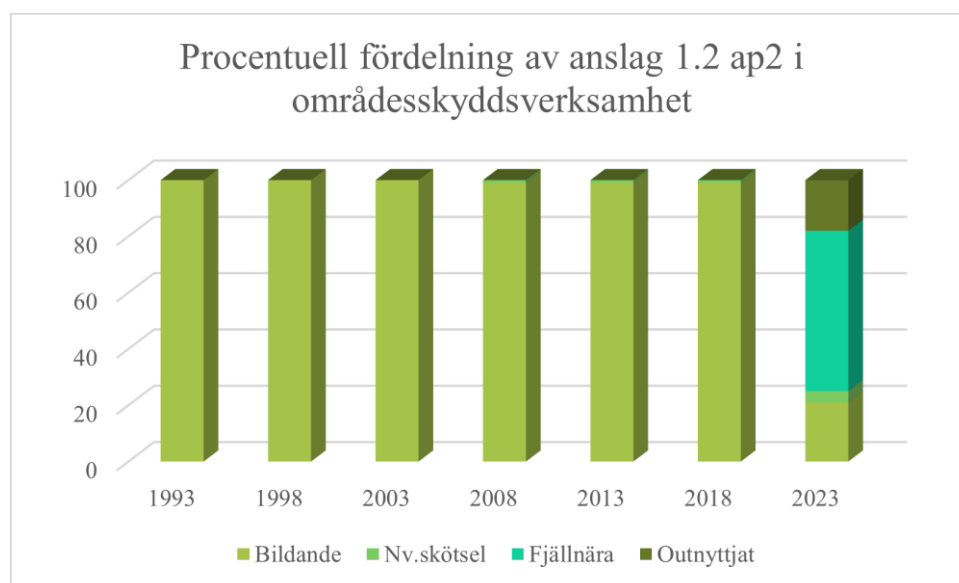
5.1.1 Skyddsinstrumenten

Formerna för enskilt beslutade biotopskydd på skogsmark har under perioden förändrats i några hänseenden. Antalet och definitionerna av skogstyperna för vilka biotopskydd har ändrats vid ett par tillfällen, framför allt 1999. År 2005 möjliggjordes att bilda större biotopskyddsområden, från ca 5 hektar till ca 20 hektar. Ersättningsbestämmelserna har blivit förmånligare för berörda markägare, framför allt genom påslaget om 25% utöver intrångsersättningen men även genom slopandet av toleransavdrag samt att ökad vikt ska tillmätas ortspriser. Införandet av en möjlighet att söka dispens för utförande av åtgärder som skadar naturmiljön infördes i början av 2000-talet.

Skyddsformen naturvårdsavtal har genomgått flera förändringar och särskilda former av naturvårdsavtal har utvecklats under tidsperioden. Möjligheten till att skriva in naturvårdsavtal i fastigheten så att avtal görs gällande även för efterföljande markägare infördes 1999 och innebar att statens investering säkrades upp, dvs att instrumentet blev mer kostnadseffektivt för staten. Tillämpningen av naturvårdsavtal blev mer enhetlig och rättssäker från och med 2008 då Skogsstyrelsen tog fram riktlinjer för när ett naturvårdsavtal är lämpligt att teckna samt höjde även ersättningsnivån år 2010. År 2013 fastställdes gemensamma riktlinjer för skyddsformens tillämpning tillsammans med Naturvårdsverket. Även ersättningsprinciperna justerades, vilket utöver att de knöts till en andel av de aktuella områdets rotnetto även innebar en tredubbling av ersättningsnivån. Under perioden har särskilda former av naturvårdsavtal utvecklats, främst bör Vitryggsavtal med Stora/Bergvik 1997, respektive Ekoparksavtal med Sveaskog 2016 nämnas.

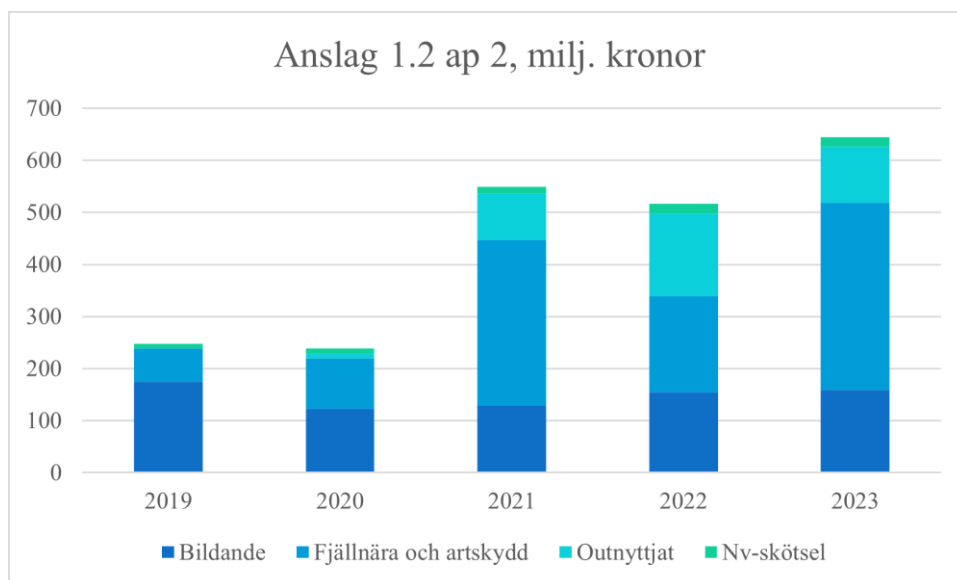
5.2 Omfattning bildande av formellt skydd

Omfattningen av formellt skydd som bildats per år har fram till 2020 huvudsakligen begränsats av storleken anslaget 1.2 ap2, se figur 19 nedan.



Figur 19. Fördelning av hur anslaget 1.2 ap2 nyttjats för olika ändamål perioden 1992 - 2023. Uppgifterna till figuren har hämtats från Skogsstyrelsens Årsredovisningar.

Under den senaste fem åren (se figur 20 nedan) har andelen av anslaget som använts till bildande av formellt skydd minskat. I stället har framför allt en större andel av anslaget använts till utbetalningar av ersättningar till följd av nekade tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära. Den stora ökningen av anslaget till 2021 är en följd av ett tvingande behov av medel för fjällnära ersättningar. En något ökande andel av anslaget har använts för naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden. Svårigheter att prognosticera utfall, att resurser på 1.2 för handläggning av områdesskydd tagits bort samt omprioritering av resurser mellan olika verksamhetsområden inom myndigheten skett har inneburit att en inte obetydlig andel av anslaget inte nyttjats de senaste tre åren.



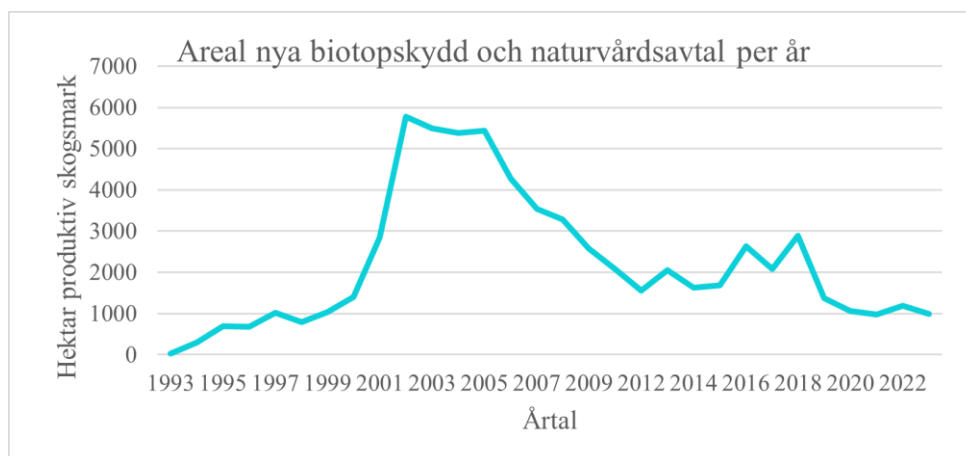
Figur 20. Fördelning av hur anslaget 1.2 ap2 nyttjats för olika ändamål perioden 2019-2023. Uppgifterna till figuren har hämtats från Skogsstyrelsens Årsredovisningar.

5.2.1 Omfattning bildande av biotopskydd och naturvårdsavtal

Sedan 1993 tom 2023 har knappt 69 000 hektar produktiv skogsmark skyddats formellt genom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal⁴⁰. Årligt tillskott av ny areal biotopskyddsområden och areal som omfattas av naturvårdsavtal framgår i figur 21, nedan.

Drygt 5 000 hektar produktiv skogsmark skyddades formellt genom biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal före år 2000. Knappt 48 000 hektar produktiv skogsmark skyddades mellan åren 2000 - 2014, dvs inom ramen för etappmålet om att formellt skydda 400 000 hektar produktiv skogsmark. Under perioden 2015 – 2021 skyddades knappt 14 000 hektar skogsmark, dvs inom ramen för delmålet om att formellt skydda 150 000 hektar skogsmark. Under perioden 2021 - 2023 skyddades drygt 2 000 hektar produktiv skogsmark.

⁴⁰ Sveriges officiella statistik, Skogsstyrelsens statistikdatabas, fliken Skogsstyrelsens formella skydd och ersättningar.



Figur 21. Arealen formellt skydd som bildats av Skogsstyrelsen per år under perioden 1993-2023. Uppgifterna har hämtats från Skogsstyrelsens statistikdatabas, filen Skogsstyrelsens formella skydd och ersättningar.

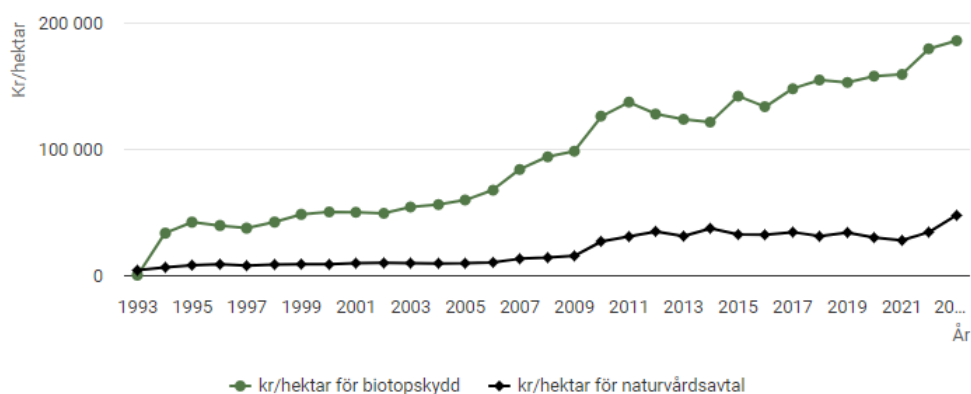
Perioden fram till 1999 var en läroperiod för Skogsstyrelsen att bilda formellt skydd. Därefter en kraftig ökning av resurser bla till personalförstärkning, följd av ökade anslagsmedel och driv i arbetet i början av 2000-talet fram till 2005 genom politiskt beslut om delmål om formellt skydd i Levande skogar. Ökade virkes- och fastighetspriser tillsammans med 25%-tillägget, utan att anslaget förstärktes, ledde till lägre årligt tillskott fram till början 2010. Därefter var arealtillskottet jämnt eller svagt ökande fram till slutet av 2010-talet till följd av anslagsökningar, för att därefter återigen sjunka under början av 2020-talet, bland annat till följd av ökade virkes- och fastighetspriser. En betydligt större andel av de administrativa resurserna för områdesskyddsverksamheten har under 2020-talet budgeterats för naturvårdande skötsel.

Fram till början av 2000-talet tecknades förhållandevis betydligt fler biotopskydd än naturvårdsavtal, därefter ökade andelen tecknade naturvårdsavtal i förhållande till biotopskydd fram till och mitten av 2010-talet. Därefter har andelen sjunkit till att årligen utgöra omkring en femtedel av de formella skydd Skogsstyrelsen inrättar. Andelen areal som skyddats i form av naturvårdsavtal i förhållande till biotopskydd har under perioden per år varit ungefär dubbelt så stor som areal biotopskydd, med undantag för ett par år strax före och efter millenniumskiftet samt från och med 2020-talet.

Ersättningen per hektar för nytillkomna biotopskydd har ökat, med den tydligaste ökningen under början av 2000-talet, och sammanfattningsvis fyrfaldigt på 30 år fram till 2023, se figur 22 nedan. Utöver att virkes- och fastighetspriser ökat, vilket påverkat ersättningen per hektar, kan tillägget om 25% utöver intrångsersättningen som skedde 2008 urskiljas. Även inriktningen i Strategierna för formellt skydd av skog (2005 och 2017) ger en styrning som indirekt innebär att områden som är särskilt produktiva och ofta virkesrika prioriteras.

Ersättningen per hektar nytillkomna naturvårdsavtal har ökat trefaldigt men merparten av ökningen skedde framför allt omkring 2010. Det var till följd av ett regeringsuppdrag och motiverades bland annat av tillägget om 25% för bland annat biotopskydd, se ovan. Att ersättningen per hektar för naturvårdsavtal

därefter inte ökat i samma utsträckning som för biotopskydd beror delvis på att det tecknats förhållandevis fler naturvårdsavtal med kortare avtalstid och vars ersättningsnivå är lägre men även att de tecknats på mindre virkesrika marker.



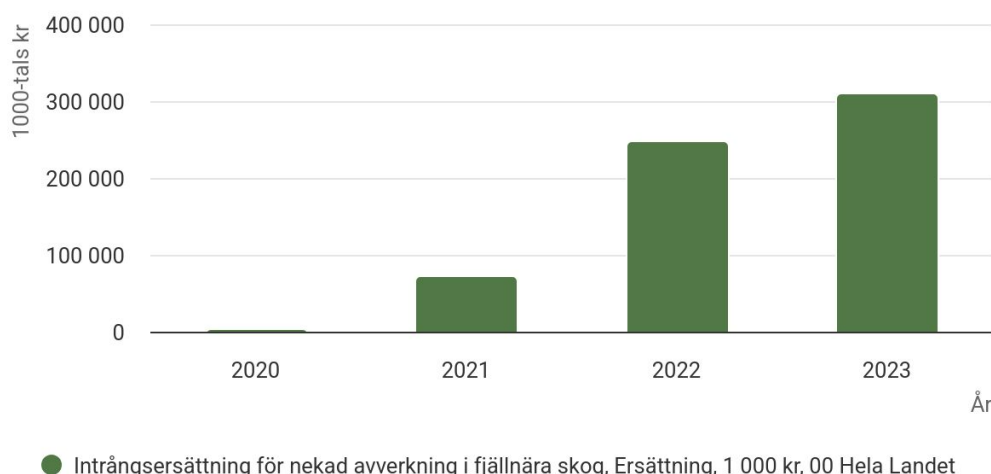
Figur 22. Genomsnittlig preliminär ersättning för nytillkomna biotopskydd och naturvårdsavtal, kronor per hektar produktiv skogsmark. Diagram hämtat från Skogsstyrelsens statistikdatabas, filen Skogsstyrelsens formella skydd och ersättningar.

5.2.1.1 Måluppfyllelse bildande av formellt skydd

Skogsstyrelsen förväntades under perioden 1999-2010 enligt den Nationella strategin för formellt skydd av skog som fastställdes 2005, formellt skydda 80 000 av delmålens totala mål om 400 000 hektar produktiv skogsmark. Till och med år 2011 hade Skogsstyrelsen formellt skyddat drygt 45 000 hektar, dvs 56% av målet. Av etappmålet om 150 000 hektar skogsmark angavs i den reviderade Nationella strategin för formellt skydd av skog (2017) att Skogsstyrelsen skulle formellt skydda 27 500 hektar skogsmark. Till och med 2023 hade Skogsstyrelsen skyddat drygt 20 000 hektar, dvs ca 73% av den angivna målarealen.

5.3 Omfattning intrångsersättning fjällnära och artskydd

Utbetalningar intrångsersättning till följd av nekade tillstånd till förnygringsavverkning som är ersättningsberättigade ovan gränsen för fjällnära skog startade under hösten 2020. Rättsläget var tidigare oklart men genom de domar som kom i maj 2020 blev det klarlagt att ersättningen till följd av nekat tillstånd på grund av områdets sammantaget höga natur- och kulturmiljövärden och landskapsbilden skulle vara samma som för inrättande av naturreservat och biotopskydd.



Figur 23. Utbetalad intrångsersättning för nekade tillstånd i fjällnära skog per år, tusentals kronor. Diagram hämtat från Skogsstyrelsens statistikdatabas, fliken Skogsstyrelsens formella skydd och ersättningar.

Mängden intrångsersättningsärenden och därmed utbetalningar inom fjällnära skog är en direkt följd av den areal nekade tillstånd till avverkning med anledning av höga natur- och kulturmiljövärden som fattas med stöd av 18 § skogsvårdslagen inom tillsynsprocessen. Därav den utveckling som visas i figur 23 ovan, där mängden ansökningar om avverkningstillstånd började öka under hösten 2020 vilket ledde till utbetalningar under de senaste åren. Det finns en fördröjning mellan fattade beslut om nekat tillstånd och utbetalning av intrångsersättning då markägaren har ett år på sig från det att beslutet vunnit laga kraft att stämma staten i de fall vi inte kommer överens om ersättningen. Detta innebär att en normal handläggningstid för dessa ärenden blir 10 – 12 månader och att en icke obetydlig andel av områdesskyddsverksamhetens administrativa resurser styrts till verksamheten.

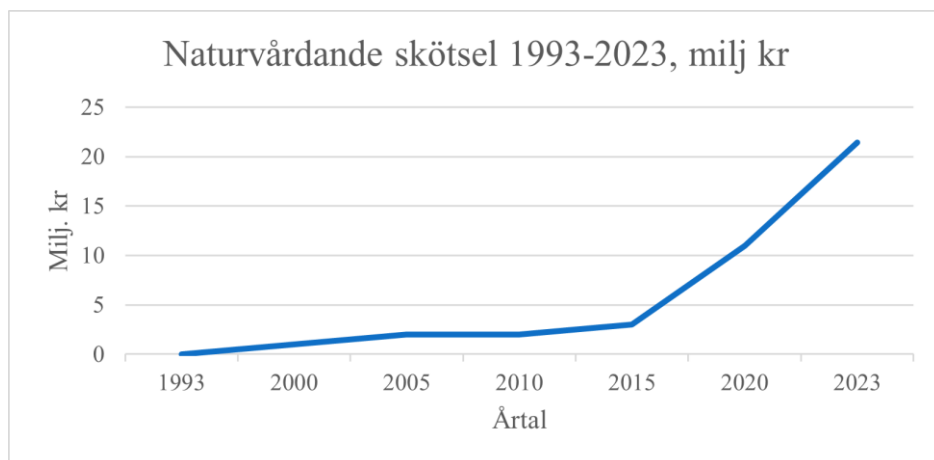
Rättsutvecklingen inom artskydd är under förändring sedan början på 2020-talet och bland annat innebar det att Skogsstyrelsen under 2021, 2022 och början av 2023 belastade anslaget 1.2 ap2 på liknande sätt som då tillstånd till avverkning i fjällnära nekades. Det innebär att då en markägare förbjöds att avverka motiverat av artskyddsbestämmelserna och åtgärden bedömdes överskrida toleranströskeln belastades anslaget med det aktuella loppet. Sammanlagt belopp år 2021 uppgick till 41 miljoner och 2022 till 111 miljoner kronor. Våren 2023 meddelade Högsta domstolen⁴¹ att markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten som följer direkt av artskyddsförordningen.

5.3.1 Omfattning utförd naturvårdande skötsel i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal

Omfattningen naturvårdande skötsel inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal uppgick till mindre än en miljon per år fram till 2005 för att öka till omkring 2 miljoner per år under perioden fram till 2015, se figur 24 nedan. En väsentlig andel av de utförda skötselåtgärderna utfördes i syfte att förbättra livsmiljöer för vitryggig hackspett. Bakgrunden till den svagt ökade omfattningen av naturvårdande skötsel var att Skogsstyrelsen gett uttryck för ett behov i flera

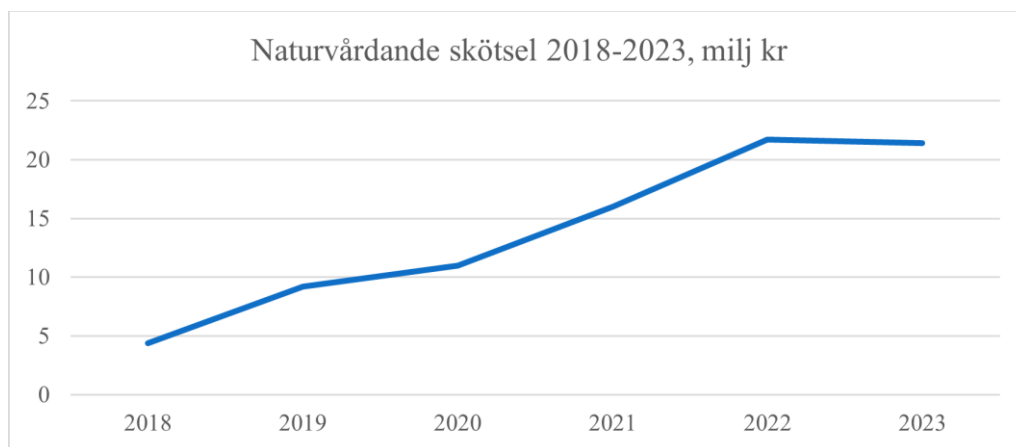
⁴¹ Högsta domstolens dom i mål T 538-22.

sammanhang, bland ett underlag till Skogsutredningen 2004. Det ledde fram till en skötselstrategi 2010, vilken reviderades 2014.



Figur 24. Utbetalad ersättning för utförd naturvårdande skötsel i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal perioden 1993-2023, miljoner kronor. Uppgifter hämtade ur Skogsstyrelsens årsredovisningar, undantaget åren 1993-2015 då beloppen är bedömningar.

I slutet av 2010-talet ökade omfattningen av naturvårdande skötsel kraftigt, framför allt till följd av ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet för 2018⁴² om att dels kartlägga behovet av naturvårdande skötsel, dels om att öka omfattningen av naturvårdande skötsel. Under 2020-talet har ökningen fortsatt för att under 2022 och 2023 uppgå till drygt 20 miljoner kronor, se figur 25 nedan.



Figur 25. Utbetalad ersättning för utförd naturvårdande skötsel i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal perioden 2018-2023, miljoner kronor. Uppgifter hämtade ur Skogsstyrelsens årsredovisningar.

5.3.1.1 Måluppfyllelse naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden

Under 2018 gjorde Skogsstyrelsen på regeringens uppdrag, med en tillfällig finansiering, en kartläggning av skötselbehoven i de formellt skyddade områden

⁴² ap.6 Naturvårdande skötsel i formellt skyddade skogar, bla 50 mil.kr. Skogsstyrelsens regleringsbrev för budgetår 2018, Ekonomistyrningsverket

Skogsstyrelsen dittills hade inrättat⁴³. Den visade att 58% av områdena var i behov av naturvårdande skötselåtgärder samt att 49% bedömdes vara i behov av skötselåtgärder inom 10 år. Skogsstyrelsen beslutade 2021⁴⁴ om en ambitionsinriktning om att för 2021 utföra naturvårdande skötsel motsvarande 20 miljoner kronor och för åren 2022 och 2023 årligen utföra naturvårdande skötsel om 30 miljoner kronor. Utfallet för perioden blev ca 48 miljoner kronor⁴⁵ (60%), jämfört med ambitionen om 80 miljoner kronor.

5.3.2 Omfattning övrig förvaltning av biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal

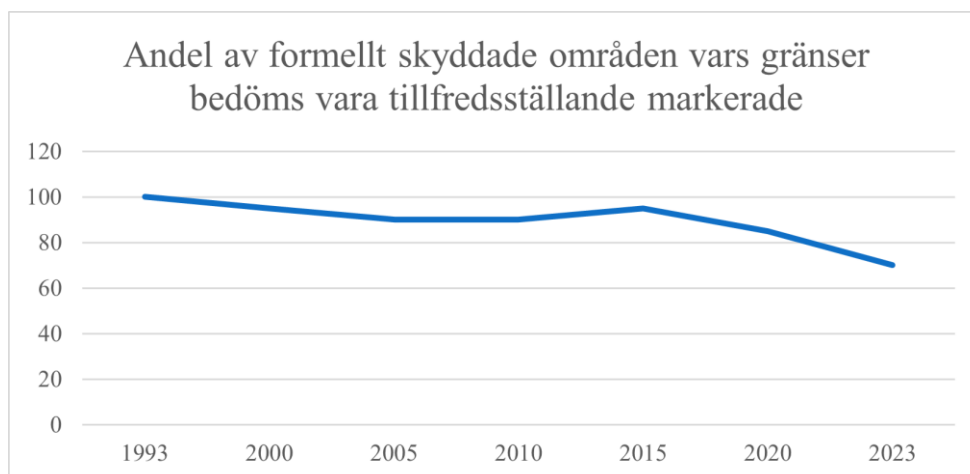
Utöver att genomföra naturvårdande skötsel i de formellt skyddade områdena finns ett löpande behov av att förvalta områdena, exempelvis att underhålla gränsmarkeringar i fält men även för att hantera andra förändringar. Exempelvis blev det år 1999 möjligt att skriva in naturvårdsavtal i fastighetsregistret, vilket innebar att markägare kontaktades i tidigare ingångna avtal för att efterhöra deras inställning till att avtalet skrevs in. Merparten av de naturvårdsavtal som tecknats av Skogsstyrelsen före 2000 gjordes gällande gentemot nya ägare under början av 2000-talet, men fortfarande återstår några ärenden. Ofta samordnas underhållet av gränsen med att kontrollera att inga överträdelser mot avtalet respektive bestämmelserna för biotopskyddsområdet inträffat.

Inledningsvis, under 1990-talet var gränserna tillfredsställande markerade, se figur 26 nedan. Under början av 2000-talet försämrades markeringen vilket berodde på en kraftig ökning i bildandet av formellt skydd samtidigt som markeringen av de första årens skyddade områden inte underhölls. Under början av 2010-talet gjordes särskilda insatser för att förbättra markeringen, vilket bedöms resulterat i att de allra flesta områdena var tillfredsställande markerade i mitten av 2010-talet. Därefter har utmärkningen av skyddade områden återigen försämrats, huvudsakligen beroende på konkurrens om resurserna samt att verksamheten prioriterats ned.

⁴³ Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal. Skogsstyrelsen. Rapport 2021/5. Skogsstyrelsen.

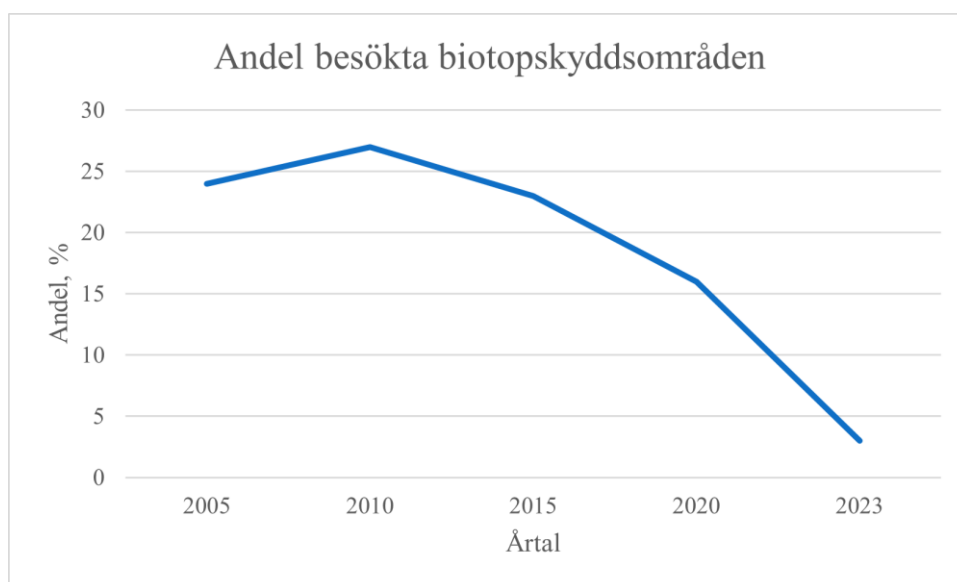
⁴⁴ Skogsstyrelsens budgetunderlag 2021-2023

⁴⁵ Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2023



Figur 26. Andelen formellt skyddade områden som är tillfredsställande markerade i fält, perioden 1993-2023. Uppgifterna för tiden fram till 2010 är grundade på bedömningar eftersom handläggarsstödet där dessa uppgifter registreras infördes först 2005.

Skogsstyrelsen kontrollerar efterlevnaden av de naturvårdsavtal den ingått och biotopskyddsområden den beslutat om av flera skäl; för att bedöma i vad mån det ligger ett behov av skötselåtgärder, i vilken mån områdets yttergränser är tillfredsställande markerade samt för att försäkra sig om att inga åtgärder genomförts i strid mot avtalet eller bestämmelserna för biotopskyddsområdet. Omfattningen av denna kontroll samt identifierat åtgärdsbehov till följd av den, tex kompletterande utmärkning har varierat under perioden. Under de senaste 3 åren har kontrollen skett mycket begränsat, se figur 27 nedan.



Figur 27. Andel av biotopskyddsområden som besökts enskilda år perioden 2005-2023. Uppgifterna är hämtade ur Navet, Skogsstyrelsens handläggarsöd.

Möjligheten att söka dispens för utförande av åtgärder som skadar naturmiljön i biotopskyddsområden infördes 2008. Antalet ansökningar om dispens har sedan dess gradvis ökat och uppgår sedan början av 2020-talet till omkring 50 st per år. Omfattningen av anmälningar om överträdelser mot

områdesskyddsbestämmelserna har under 2000-talet varit litet och förhållandevis konstant, men har sedan slutet på 2010-talet minskat på grund av att verksamheten prioriterats ned till följd av minskade administrativa resurser i konkurrens med andra tillsynsuppgifter. Likaså har ytterst få processer drivits där avtalsbrott bedömts ha ägt rum.

6 Rådgivning

6.1 Övergripande utveckling

Från 1993 fram till idag har Skogsstyrelsens rådgivning förändrats på många sätt. Den nya skogspolitiken från 1994 innebar en tydlig avreglering av skogsbruket. Skogsvårdsavgiften, flera lagkrav samt de flesta bidrag avskaffades. Rådgivningen lyftes fram som det främsta verktyget för att nå de skogspolitiska målen. Skogsägarna skulle på eget initiativ skaffa sig de kunskaper man behövde för att bedriva ett aktivt och hållbart skogsbruk.

Under 90-talet drev myndigheten flera stora studiekampanjer, först Rikare skog, sedan Kulturmiljövård i skogen och 1999–2001 Grönare skog. Rikare skog handlade framför allt om miljöhänsyn, men berörde även produktionsfrågor. Kulturmiljövård i skogen var som namnet anger mer fokuserad på att lyfta kulturmiljöfrågorna i skogsbruket. Grönare skog var den ämnesmässigt bredaste kampanjen, då huvudbudskapet formulerades som ”visa vägen till jämställda mål”. Landskapsperspektiv och målklassningen var några centrala inslag i budskapet.

Kampanjerna fick stort genomslag, och bidrog till att lyfta delvis nya frågor i hela sektorn. I Grönare Skog deltog 122 000 personer ur den primära målgruppen (skogsägare och yrkesverksamma i skogsbruket). Av dessa var det 63 000 som fick utbildning på minst 10 timmar. Eftersom kampanjerna var så stora involverades en stor del av personalen i arbetet, vilket innebar ett betydande kompetenslyft även internt. Man samverkade också brett med andra organisationer i genomförandet. Kampanjerna byggde till stor del på lokalt förankrade studiecirkelar uppbyggda kring ett högkvalitativt studiematerial som togs fram av Skogsstyrelsens förlag.

Under åren efter Grönare skog fortsatte rådgivningen med en ganska hög volym, men med mer regionala och lokala satsningar, ofta med ämnesmässigt brett innehåll och en ganska hög andel individuell rådgivning. E-tjänsten Mina sidor introducerades 2008 med möjlighet för skogsägare att se digitala kartor över den egna fastigheten. Mot slutet av 00-talet startades rådgivningssatsningar med finansiering från EU:s Landsbygdsprogram. Ämnena för dessa satsningar var beställarkompetens hos skogsägare, bioenergi, klimatanpassning, ädellövsskogbruk och miljövårdande skötsel. För de två sistnämnda fanns det ett arealstöd som rådgivningen skulle stötta. Projekten i Landsbygdsprogrammet utgjorde en dominerande del av rådgivningsverksamheten under några år in på 10-talet.

Hyggesfritt skogsbruk blev i kraft av regeringsuppdrag med särskild finansiering ett allt större ämne i rådgivningen under 10-talet, vilket har fortsatt fram till idag. 2015 separerades rådgivning och tillsyn samtidigt som avgränsningen mellan myndighets- och avgiftsfinansierad rådgivning sågs över (mer om detta nedan). Vid samma tid introducerades målbilderna (se Rapport 2024/10, kapitel 3.3.6) för god miljöhänsyn och under några år därefter satsade myndigheten relativt stora rådgivningsresurser på objektvisa dialoger med yrkesverksamma. Dialogerna var

ett led i att implementera i målbilderna och verka för en samsyn i branschen kring hur de skulle tillämpas i praktiken.

I Landsbygdsprogrammet 2014–2022 fick inte Skogsstyrelsen en lika stor roll som genomförare av rådgivning som i det tidigare programmet. Rådgivningen kopplat till arealstöd för miljövårdande skötsel sköttes dock även fortsättningsvis av myndigheten, och nu i slutskedet av den förlängda programperioden genomförs även några bredare satsningar i egen regi, då det fanns medel kvar i programmet som riskerade att bli outnyttjade.

Samverkansprocessen för ökad skogsproduktion kom med sin slutrapport 2019⁴⁶. Där fanns förslag om en stor rådgivningskampanj i nivå med 90-talets studiekampanjer. Förberedelser för en storsatsning drogs i gång, men då myndigheten inte fick några särskilda medel så blev det en ganska begränsad historia. Satsningen som fick namnet *Smart skogsbruk* pågick 2021–2023.

Efter 2018 har Skogsstyrelsen fått riktade medel för att jobba med att begränsa och förebygga skogsskador. En betydande del av dessa resurser har använts för rådgivning, både om specifika skadegörare och om förebyggande åtgärder som till exempel klimatanpassning.

6.2 Viktiga faktorer och processer som påverkat utvecklingen

6.2.1 Rådgivningens volym

Omfattningen på Skogsstyrelsens rådgivningsverksamhet varierar ganska mycket mellan olika år men den långsiktiga trenden är sjunkande (se figur 28). Under de stora studiekampanjernas tid på 90-talet låg man ofta över 30 000 dagsverken per år. Grönare skog är den enskilt största satsningen som myndigheten genomfört och under 1999 då kampanjen drogs i gång låg den totala rådgivningen på knappt 42 000 dagsverken. Från slutet av 10-talet och fram till idag är en mer typisk nivå drygt 10 000.

⁴⁶ Skogsskötsel med nya möjligheter. Skogsstyrelsen, Rapport 2019/24



Figur 28. Omfattningen, redovisat i dagsverken, för Skogsstyrelsens rådgivningsverksamhet från 1992/93 till 2023. Källa: Skogsstyrelsens årsredovisningar.

Om man i stället tittar på antalet deltagare är skillnaden ännu större. Det är svårt att få fram deltagarstatistik för alla år i perioden då uppgiften inte alltid finns med i årsredovisningarna. Dessutom ska man ha i åtanke att avgränsningar av verksamheten och rutiner för inrapportering har ändrats, så jämförelser ska göras med viss försiktighet. Ändå är skillnaden påtaglig då årsredovisningarna från 90-talet anger deltagarantal på över 100 000, medan siffrorna för de senaste åren (pandemiåren undantagna) ligger i intervallet 10 000 till 16 000. Man kan nog också dra slutsatsen att rådgivningsaktiviteterna i genomsnitt var mer fördjupade tidigare. Under första delen av perioden var det ganska vanligt att gruppaktiviteter omfattade mer än en dag och andelen individuell rådgivning var högre än i dag.

En förklaring till att antalet deltagare minskat proportionerligt mer än antalet dagsverken kan vara att en allt större del av rådgivningen successivt flyttat över till digitala kanaler och att ganska mycket resurser numera läggs på utveckling och förvaltning av e-tjänster. Många av de digitala kontakterna räknas inte in i statistiken på samma sätt som fysiska möten.

6.2.2 Extern finansiering

Efter EU-inträdet 1995 har det varit möjligt att periodvis finansiera delar av rådgivningsverksamheten med EU-medel. Det har varit nationella projekt som fått stöd, exempelvis från Landsbygdsprogrammet eller Life. Men Interreg och andra regionala stöd har också finansierat mer lokala projekt som kan ha inslag av rådgivning eller kompetensutveckling. Skogsstyrelsen har genomfört flera EU-finansierade rådgivningsåtgärder i egen regi, men är också behörig myndighet för kompetensutvecklingsstöd inom Landsbygdsprogrammet. I den rollen har myndigheten förmedlat stöd till andra aktörer i skogsbruket för att bedriva rådgivning och kompetensutveckling för skogsbrukare.

Den externa finansieringen har lett till att den totala volymen har varierat ganska mycket mellan olika år, men också påverkat innehållet i rådgivningen då EU-stöden har varit kopplade till specifika ämnen.

6.2.3 Utvärderingar och effektmätningar

Medvetenheten om behovet av att effektutvärdera rådgivningen har efterhand ökat i organisationen. Under framför allt de senaste 10 åren har flera sådana utvärderingar gjorts. Utvärderingarna har ofta begränsats till en viss del av verksamheten som till exempel rådgivningen om hyggesfritt skogsbruk⁴⁷ eller om klimatanpassning⁴⁸. I flera av dessa har man anlitat externa konsulter. Utvärderingarna antyder i de allra flesta fall att rådgivningen leder till konkreta effekter i skogen. Det är dock svårt att utvärdera rådgivningens totala effekter eftersom:

- det oftast krävs en aktiv handling för att delta i rådgivning. Det sker alltså en positiv självselektion som gör att det är svårt att hitta en representativ referensgrupp av icke deltagare att jämföra med.
- det kan ta lång tid innan deltagaren omsätter nya kunskaper i handling
- rådgivningsbudskapen kan spridas vidare och påverka även skogsbrukare som inte själva deltagit. Det här gäller i synnerhet när den primära mottagaren är en yrkesverksam i skogsbruket
- rådgivningen växelverkar med andra styrmedel som till exempel ekonomiska stöd, tillsyn och kommunikation.

6.2.4 Digitalisering

Under perioden har rådgivningen successivt blivit mer digital. Under 90-talet kom internet och de första GIS-verktygen. Rådgivningssajten Skogskunskap (tidigare Kunskap Direkt) startade 1999. Skogskunskap drivs gemensamt av Skogforsk, LRF Skogsägarna och Skogsstyrelsen. Mina sidor för skogsägare introducerades 2008 och har sedan dess utvecklats till en e-tjänst där skogsägaren kan se kartor över sin skog, skicka in ärenden och planera åtgärder. Under senare år pågår en utveckling mot att komplettera planeringsverktygen i Mina sidor med fler rådgivningsfunktioner.

Distansutbildning via webben testades tidigt, men det är först de senaste 5–10 åren som det har blivit ett mer stående inslag i rådgivningen. Det som framför allt fått stor volym under senare år är webinarier och andra typer av distansträffar.

6.2.5 Separering av rådgivning och tillsyn

Under 90- och 00-talet var en betydande del av den individuella rådgivningen kopplad till avverkningsanmälningar. Om det kom in en anmälan där något var oklart eller där man såg behov av anpassningar löstes det ganska ofta genom en rådgivningskontakt, ibland på plats i skogen, ofta med skogsägarens ombud och

⁴⁷ Effektutvärdering av Skogsstyrelsens arbete för att öka arealen skogsmark som brukas med hyggesfria metoder, IVL (2018)

⁴⁸ Utvärdering av kompetensutvecklingsinsatser inom Landsbygdsprogrammet. Skogsstyrelsen, Rapport 2023/01

med miljöhänsyn som huvudsakligt ämne. Om man upplevde att man var överens så dokumenterades mötet enbart med ett rådgivningskvitto. I annat fall kunde bli fråga om tillsynsåtgärder. I Statskontorets granskning av Skogsstyrelsen⁴⁹ 2010 ansåg man att det här arbetssättet kunde leda till otydligheter och därmed bristande rättssäkerhet. Det ledde fram till att myndigheten tog beslut om att separera rådgivning och tillsyn och sedan 2015 förekommer inte rådgivning kopplat till avverkningsanmälan eller till andra typer av tillsynsärenden. Mer om denna förändring finns att läsa i kapitlet om tillsyn.

I samband med förändringen framhölls att det ligger på verksamhetsutövarnas ansvar att ha den kompetens som behövs för att planera god miljöhänsyn i nivå med skogspolitiken mål. Till stöd för detta har man bland annat målbilderna för god miljöhänsyn som introducerades ungefär samtidigt.

6.2.6 Målgrupper och målgruppsinriktning

Under perioden har det skett en del demografiska förändringar bland skogsägarna. En tydlig och stadig trend sedan 90-talet är att antalet skogsägare minskar. 1999 fanns det 354 000 enskilda skogsägare och 2023 var siffran nere på 310 000⁵⁰. Arealen privatägd skog har samtidigt varit relativt konstant. Under samma period har antalet skogsägare som äger mindre än 5 ha⁵¹ ökat något, till ca 110 000. Likaså har antalet som äger mer än 100 ha ökat medan antalet minskat i storleksklasserna däremellan. Det ser alltså ut som att det sker en storlekskoncentration, men att den inte berör de minsta brukningsenheterna.

Andelen skogsägare som är kvinnor har varit relativt konstant under tiden. För utboägandet är bilden komplex då andelen utbor bland ägarna minskar men andelen utboägd skogsmark ökar något. Det verkar alltså som att storlekskoncentrationen i högre grad drivs av utbor än av åbor.

Skogsägarna har alltid varit den numerärt största målgruppen i rådgivningen. Med tiden har andelen yrkesverksamma ökat. Förbättrad miljöhänsyn var ett prioriterat målområde för myndigheten under åren i mitten på 10-talet som ett resultat av regeringsuppdraget *Uppdrag om kunskapsplattform om hållbart brukande av skog*⁵². Under denna tid lanserades begreppet ”verka genom andra”. Genom att i första hand rikta in sig på ombud (virkesköpare, m.m.) och maskinförare skulle man få störst effektutväxling av insatserna (där målbilderna för god miljöhänsyn var viktiga inslag). Strategin gällde framför allt miljöhänsyn eftersom skogsägarna i många fall överlämnar till den som planerar och utför åtgärder att utforma hänsynen. Under några år hölls många aktiviteter med yrkesverksamma som syftade till att ge återkoppling och dialog kring lämnad hänsyn. Man gav alltså inte råd inför en åtgärd utan träffarna hölls endera i fält på redan åtgärdade objekt eller på rummet där man tittade på dokumentation i ortofoto eller drönarbilder

⁴⁹ Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen. Statskontoret (2010)

⁵⁰ Källa på denna och andra uppgifter om ägar- och fastighetsstruktur är Skogsstyrelsens officiella statistik

⁵¹ Innehav har beräknats efter andelstal. Om två personer äger hälften var av en brukningsenhet på 100 ha kommer deras innehav alltså att räknas som 50 ha vardera.

⁵² Skogsstyrelsen 2011. Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder. Rapport 2011/1.

över utförda avverkningar. Denna verksamhet har dock succesivt minskat till nästan ingenting, främst på grund av resursprioriteringar.

För målområdet *Mer varierat skogsbruk* har inriktningen legat mer på intresserade skogsägare. Här var drivet från de yrkesverksamma inte så stort initialt. Men allteftersom intresset för hyggesfria metoder och lövskogsskötsel ökat bland skogsägarna, har intresset från yrkesverksamma för ämnet ökat.

6.2.7 Avgränsning mellan myndighetsfinansierad och avgiftsbelagd rådgivning

Denna gräns har ändrats under perioden. Flera tjänster som tidigare har erbjudits inom myndighetsverksamheten har blivit avgiftsbelagda. En översyn av avgränsningen gjordes 2015. Då fastställdes bland annat att individuell rådgivning i fält om generell hänsyn eller dito om produktionsfrågor skulle vara avgiftsbelagd. Detsamma skulle gälla för alla gruppaktiviteter som var längre än några timmar.

Bakgrunden till ändringen var bland annat tydliggörande av ansvarsfördelningen mellan myndigheten och sektorn vad gäller kompetens men också avvägningar kring hur myndighetens resurser kan användas mest effektivt. En faktor att beakta då är vilken annan rådgivning som finns tillgänglig för skogsägarna. Inom produktionsfrågor kan man få gedigen rådgivning av skogsbrukets aktörer och då är det svårare att motivera att myndigheten också ska erbjuda sådana tjänster med statens resurser.

Under 2024 har en ny översyn av gränsdragningen gjorts som innebär att ytterligare delar av rådgivningen blir avgiftsbelagda. Många andra aktörer i skogsbruket kan inkludera rådgivning i virkesaffärer, och därför är betalningsviljan för renodlade rådgivningstjänster begränsad bland skogsbrukarna. Förändringar i den här riktningen brukar alltså leda till att verksamheten krymper.

6.2.8 Rådgivningens ämnesinnehåll

Det är svårt att hitta siffror på ämnesinnehållet i äldre årsredovisningar. Men både textbeskrivningar och erfarenheterna från den här tiden säger att inslaget av skogsskötsel och skogsproduktion har varit större tidigare. Det har skett en successiv minskning och den har sannolikt varit större om man tittar på nedlagda resurser än om man bara tittar på deltagarantal. Skillnaden beror på att förhållandevis dyra insatser som individuell rådgivning i fält helt har upphört för produktionsfrågor medan den fortfarande förekommer i miljöinriktad rådgivning. Det senare är framför allt rådgivning som kopplar till miljöstöd som NOKÅS och tidigare stöd i Landsbygdsprogrammet. Där behövs rådgivning på plats i skogen för handläggningen av stödet.

Att tyngdpunkten ämnesmässigt glidit över alltmer mot miljöfrågor har flera orsaker. Delvis handlar det om följdverkningar delvis om myndighetens egna prioriteringar. Som nämnts ovan har EU-finansieringen påverkat innehållet. Ämnena i landsbygdsprogrammet har i första hand varit miljöinriktat. Ett undantag är klimatanpassning. Eftersom det är ett mycket brett ämne som har kopplingar till de flesta skogsbruksåtgärder så har en hel del rådgivning om förnygring och skogsvård getts i projekten om klimatanpassning. En annan

omvärldsfaktor som påverkat är EU:s regler för statsstöd. Dessa regler säger att kostnadsfri rådgivning kan betraktas som ett produktionsstöd. Myndigheten har i en utredning⁵³ bedömt att aktiviteter med produktionsstema som är mer fördjupade än kortare informationsträffar är betrakta som otillåtet statsstöd.

Till de medvetna prioriteringarna hör avgränsningen mellan avgifts- och myndighetsfinansierad som beskrivs ovan. Men också i den mer operativa planeringen sker prioriteringar utifrån bedömningar av kunskaps- och rådgivningsbehov hos målgrupperna och i vilken mån dessa behov kan fyllas av andra aktörer.

⁵³ Om statsstöd och en korrekt hantering hos Skogsstyrelsen. (2020)

7 Statistik, inventeringar och datainsamling

7.1 Från återkoppling i fält till officiell statistik 1993–2024

Skogsstyrelsens inventeringar, kartläggningar och uppföljningar har under de senaste 30 åren genomgått en genomgripande utveckling och förändring, både sett till syfte, utförande och omfattning.

Den tekniska utvecklingen har varit omfattande och därmed påverkat inventeringsarbetet. Inventeringsarbetet som 1993 genomfördes med hjälp av karta, kompass, papper och penna och sökningar i kart- och aktarkiv genomförs idag med hjälp av digitala fältstöd i mobilen eller surfplattan. Den digitala geografiska informationen (GIS) har ersatt de manuella arkivsökningarna och fjärranalys ersätter i allt större utsträckning de yttäckande karteringarna. Utvecklingen har resulterat i en högre kvalitet och noggrannhet på det insamlade materialet, enklare och snabbare bearbetning samt ökad transparens då inventeringsdata idag är tillgängligt för allmänheten på Skogsstyrelsens webbplats.

Men det är inte bara genomförandet, omfattningen och den tekniska utvecklingen som har förändrat inventeringsarbetet i grunden utan även syftet med insamlingen har förändrats. Under 1990-talet var nedbrytbara resultat på distriktsnivå och återkoppling på objektsnivå primära syften tillsammans med statistikframställning. De regionala Skogsvårdsstyrelserna ville ha lokala underlag för att kunna påverka och ge rådgivning till skogsägaren, det genomfördes träffar för skogsägare och skogsbolag i fält med återkoppling av inventeringsresultaten på objektsnivå. Idag är det primära syftet att framställa officiell statistik som är nedbrytbar på landsdelsnivå (norra Norrland, södra Norrland, Svealand och Götaland) för att sedan användas vid uppföljningar av de skogspolitiska målen, miljömålen samt som planerings- och beslutsunderlag för skogssektorn.

Skogsstyrelsens datainsamling har med andra ord gått från att vara en verksamhet där själva fältarbetet var det primära syftet till idag då inventeringarna har föregåtts av behovsanalyser. Idag är designen och resultaten av inventeringsverksamheten ett svar på ett behov och en efterfrågan av kunskap, det vill säga, vad är det vi behöver veta och hur kan/ska vi samla in den kunskapen?

Det är ej möjligt att redovisa antalet dagsverken för respektive inventering och de övriga kartläggande verksamheterna då projektkoderna har varierat under åren men även bruket av dem inom organisationen. Inom Skogsvårdsorganisationen fanns regionala projektkoder och kopplingen till de olika verksamhetsgrenarna varierade. Under åren 1992–1996 redovisades dessutom inventeringar, statliga stöd och övrig MU tillsammans varför det inte går att särskilja kostnaderna under de åren.

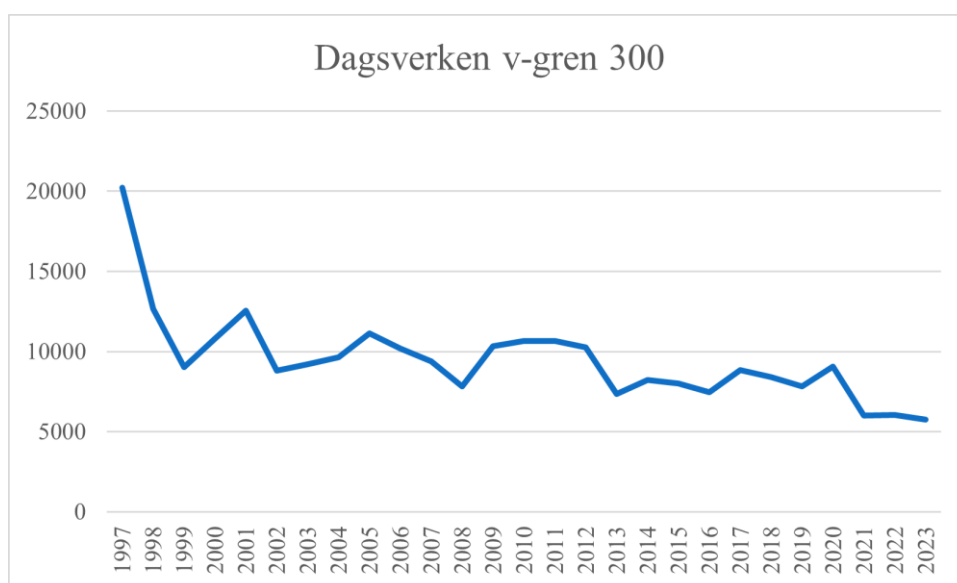
1991 omfattade statistik- och inventeringsverksamheten, dvs verksamhetsgren 300, 41 739 dagsverken inom Skogsvårdsorganisationen och 2023 uppgick verksamheten till 5 748 dagar. Det har således skett en omfattande minskning

under de senaste 30 åren. Siffrorna blir dock missvisande eftersom en stor del av kostnaderna 1991 utgjordes av ÖSI (översiktlig skogsinventering som upphörde 1993). För en mer korrekt utgångspunkt bör en jämförelse ske mot 1997, då antalet dagsverken uppgick till 20 228.

Det är dock inte enbart arbetet kopplat till inventeringarna och de kartläggande verksamheterna som tidsredovisas på verksamhetsgren 300. All statistikproduktion, även den som inte baseras på inventeringsverksamhet redovisas på samma verksamhetsgren.

Idag samlar Skogsstyrelsen in data antingen via register, enkäter eller inventeringar i fält.

Insamling av statistik och data som sker via register är en kostnadseffektiv metod där Skogsstyrelsen i flera fall köper data eller samarbetar med andra parter, bland annat Statistiska Centralbyrån (SCB), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Skogforsk och Biometria. Datat bearbetas och publiceras därefter enligt publiceringsplanen. Skogsstyrelsen samlar även årligen in statistik via ett antal enkätundersökningar till privata skogsägare och skogsbruket. Den tredje metoden, att samla in statistik via inventeringar är en förhållandevis dyr och tidskrävande metod som ställer höga krav på verksamheten. Det krävs personal med rätt utbildning som ska ha möjlighet att genomföra arbetet under det tidsintervall som är avsatt för respektive inventering.



Figur 29. Utvecklingen av antal dagsverken inom v-gren 300 (inventering och statistiskt) mellan 1997 och 2023

7.2 GRÖNSKA 1989–1993

Inventeringen GRÖNSKA (GRundlig Översyn av Natur-, Ståndorts- och KulturmiljöAnpassning) var Skogsstyrelsens första nationella uppföljning av hänsynen som togs i samband med avverkning. Inventeringen genomfördes 1989–91 och 1992–93, och utgjordes av ett slumpmässigt urval av avverkningar. Objekten inventerades före och efter avverkning och bedömningarna utgick från Skogsvårdslagen och i viss del även från annan lagstiftning.

7.3 Sumpskogsinventeringen 1990–1998

Regeringen gav 1990 Skogsstyrelsen i uppdrag att inventera landets sumpskogar med målsättningen att den skulle genomföras på all skogsmark. Inventeringen inleddes 1990/1991 och avslutades 1998. Syftet var att kartlägga och beskriva landets sumpskogar, ca 5 miljoner hektar, med avseende på deras naturvärden och skogliga produktionsförutsättningar.

Totalt fjärranalyserades 1,3 miljoner ha sumpskog och mer än 100 000 sammanhängande sumpskogar registrerades till en kostnad av 55 miljoner⁵⁴.

7.4 Nyckelbiotopsinventeringen (NBI) 1993–2021

Skogsstyrelsen påbörjade nyckelbiotopsinventeringen i början av 1990-talet på uppdrag av regeringen. Inventeringen upphörde den 21 december 2021 och verksamheten har övergått till förvaltning av databasen. Syftet med nyckelbiotopsinventeringen har varit att ta fram ett underlag med lägesbunden information om var i landskapet det finns skogsområden som är särskilt värdefulla ur naturvårdssynpunkt vilket kan användas för att planera miljöhänsyn och bevara biologisk mångfald i skogen.

Nyckelbiotopsinventeringen påverkades och förändrades på flera sätt mellan 2017 och 2024. Skogsstyrelsen genomförde ett egeninitierat externt samverkansprojekt om nyckelbiotopsinventeringen under åren 2016–2019⁵⁵. I mars 2017 beslutade Skogsstyrelsen att pausa nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige och 2018 återupptogs inventeringen med en utvecklad och förbättrad metod i området. Myndigheten påbörjade 2018 en nationell nyckelbiotopsinventering på uppdrag av regeringen som den 27 juni 2019 beslutade att samma inventering skulle avvecklas.

Efter 2018 ökade antalet överklagande av Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper succesivt. Myndigheten upphörde i januari 2021 att registrera nyckelbiotoper i samband med tillsyn och i december samma år upphörde registrering av nyckelbiotoper i alla verksamheter. Under rättsprocesserna kom flera avgöranden från förvaltningsrätter och kammarrätter som ansåg att registrering av nyckelbiotop var ett överklagbart beslut. Skogsstyrelsen överklagade flera av domarna och i januari 2024 kom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande (dom i mål nr 7527–22). Högsta förvaltningsdomstolens bedömning är att en nyckelbiotopsregistrering utgjorde ett förvaltningsbeslut, men att beslutet inte är överklagbart.

Under perioden 2021 till början av 2024 fanns möjligheten för markägare att på begäran få nyckelbiotoper avregistrerade om de registrerats efter regeringens beslut den 27 juni 2019. Skogsstyrelsen kommer fortsatt ompröva nyckelbiotoper i de fall besluten är uppenbart felaktiga och kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

⁵⁴ Meddelande 1999:3 Sveriges sumpskogar, Resultat av sumpskogsinventeringen 1990-1998

⁵⁵ Skogsstyrelsen 2016. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 2016/7 samt Skogsstyrelsen 2020. Utveckling och samverkan om nyckelbiotoper 2017-19. Rapport 2020/6.

Registrerade nyckelbiotoper visas fortsatt i de digitala karttjänsterna och används som underlag i tillsynen. Skogsstyrelsen kommer inte återuppta registreringar av nyckelbiotoper eller objekt med naturvärden i och med att regeringen (Prop. 2021/22:58) uttalade att inventering och registrering av nyckelbiotoper bör upphöra.

Totalt finns 115 000 nyckelbiotoper och objekt med naturvärden registrerade av Skogsstyrelsen.

7.5 Polytax 1995–2015

Polytax var samlingsnamnet för tre av Skogsstyrelsens inventeringar som syftade till att följa upp i vilken utsträckning hänsyn och skogsskötsel skedde i enlighet med de skogspolitiska målen. Polytaxinventeringarna föregicks av liknande inventeringar för miljöhänsyn (GRÖNSKA) och återväxttaxeringarna.

De tre inventeringarna inriktades på miljöhänsyn (P0/1), kulturmiljöhänsyn (P3) och produktionsaspekter (P5/7). Den allra första polytaxinventeringen startade 1995 för att sedan ersättas med inventeringarna P0/1 och P5/7 1999.

Under 2008–2009 genomfördes förändringar i Polytax-systemet. Inventeringen förtätades för att ur samma inventering kunna ge både ett strategiskt och ett operativt underlag. Tidigare löstes detta genom två separata inventeringar, Riks-Polytax och Distrikts-Polytax. I samband med dessa förändringar infördes också en ny inventering (P3) med syftet att följa upp hänsynen till övriga kulturhistoriska lämningar.

År 2009 utökades polytaxen från cirka 500 objekt per år till omkring 1200 objekt för att möjliggöra länsvisa skattningar.

7.5.1 P0/1, Hänsynsuppföljningen

Vid kontrollinventeringar av P 0/1 visade det sig att det fanns allt för stora skillnader mellan inventeringarna med avseende på bedömningar av den tagna miljöhänsynen i förhållande till lagkraven. På grund av skillnaderna beslutade Skogsstyrelsen att upphöra med resultatredovisningen av den tagna hänsynen utifrån lagens krav. Dessa problem kom sedan att ligga till grund för dialogprocessen ”Dialog om miljöhänsyn” som Skogsstyrelsen inledde 2011 med skogssektorn. I den processen fick Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nytt uppföljningssystem som skulle ersätta P0/1. Utvecklingsarbetet pågick fram till 2015 då den nya Hänsynsuppföljning (HU 1.0) driftsattes samtidigt som avvecklingen av P0/1 påbörjades.

Den nya inventeringen (HU 1.0) visade sig dock ha stora problem med upprepbarheten, dvs den avgränsning av miljöhänsyn som gjordes innan avverkning och som sedan skulle följas upp efter avverkning. På grund av detta valde Skogsstyrelsen 2020 att upphöra med inventering av objekt före avverkning. Inventeringen av objekt efter avverkning fortsatte fram till 2022 då den nya versionen av hänsynsuppföljningen (HU 2.0) driftsattes.

Totalt inventerades i HU 1.0 cirka 2400 objekt mellan åren 2016–2023. Under 2023 inventerades 300 objekt i HU 2.0 och från och med 2024 inventeras årligen 600 objekt inom HU 2.0.

7.5.2 Polytax P3, Kulturpolytaxen och Hänsynsuppföljning kulturmiljöer (HK) 2008-pågående

Under slutet av 1990-talet och tidigt 2000-tal genomfördes ett antal inventeringar av skogsbrukets hänsyn till fornlämningar. Resultaten visade på mycket stora skador på forn- och kulturlämningarna och det uppstod ett behov av kunskap om hänsynen till kulturlämningarna.

Från början ingick redovisningen av hänsynen till övriga kulturhistoriska lämningar i P0/1, för att från och med 2008 genomföras som en egen inventering (P3). Men i och med att polytaxen var en uppföljning av skogsvårdslagen redovisades enbart den hänsyn som togs till övriga kulturhistoriska lämningar. Detta innebar att de fornlämningar som berördes av avverkningarna inte ingick i uppföljningen varför det uppstod stora brister i resultatredovisningen. Till exempel kunde en avverkning få bedömningen full hänsyn om de övriga kulturhistoriska lämningarna var opåverkade trots att fångstgropssystemet eller stenåldersboplatsen hade grova skador.

På grund av detta designades en ny uppföljning 2012 i samverkan med Riksantikvarieämbetet där hänsynen till både forn- och kulturlämningar kom att ingå. Inventeringen fick namnet Kulturpolytax för att 2014 byta namn till Hänsynsuppföljning kulturmiljöer. Inventeringen har genomförts i sin nuvarande form och omfattning sedan 2012 och omfattar årligen 500 avverkningsanmälningar.

Totalt har 6023 avverkningar inventerats som innehållit en eller flera forn- och kulturlämningar inom ramen för P3, Kulturpolytaxen och Hänsynsuppföljning kulturmiljöer.

7.5.3 Polytax P5/7 och Återväxtuppföljning (ÅU) 1999-pågående

Polytax 5/7 startade 1999 och pågick fram till 2014, därefter bytte inventeringen namn till Återväxtuppföljningen (ÅU). Fram till och med 2006 genomfördes även en förenklad Polytax 5/7 (D-polytax) med ett tätare urval av föryngringar och där resultaten bland annat användes av Skogsstyrelsens olika distrikt vid återkoppling av föryngringsresultat till skogsföretagen. På grund av flera subjektiva inslag upphörde D-polytax och efter 2008 utfördes i stället Polytax 5/7 med ett förtätat stickprov. I samband med namnbytet 2014 skedde även en övergång till registrering och insamling i det mobila fältstödet och därmed påbörjades ett nytt arbetssätt.

Återväxttaxeringen har varit relativt oförändrad sedan 1999.

Inventeringen omfattade fram till 2007 ca 500 objekt, därefter ökade antalet objekt med som mest till ca 1800 objekt per år för att från och med 2015 minska till dagens ca 470 objekt. Anledningen till minskningen av antalet objekt beror på upplösningen, från distrikt och län till statistik på landsdelsnivå.

7.6 Frivilliga avsättningar 1996-pågående

I samband med att skogspolitiken lades fast i början av 1990-talet konstaterades det att det fanns ett behov av ytterligare avsättningar för att bevara den biologiska mångfalden⁵⁶, det konstaterades att frivilliga avsättningar hade gjorts, men att det inte gick att kvantifiera omfattningen. I regleringsbrevet för 95/96 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att utvärdera effekterna av den nya skogspolitiken, särskilt med avseende på miljömålet. I det sammanhanget genomförde Skogsstyrelsen den första uppföljningen av frivilliga avsättningar inom skogsbruket⁵⁷.

Ett regeringsuppdrag från år 2020 resulterade i rapporten *Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet*, där det konstaterades att i delar av nuvarande system är kvalitén för låg. För att möjliggöra relevant statistik och rapportering krävs transparens kring geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Ett av förslagen var att Skogsstyrelsen ska erbjuda en frivillig möjlighet till digital inrapportering av frivilliga avsättningar via en lämplig teknisk plattform. Arbetet med den tekniska plattformen påbörjades under 2024.

Skogsstyrelsen har vid totalt 5 tillfällen: 1996/1997, 2001, 2006, 2010 och 2017 inventerat skogsbrukets frivilliga avsättningar och deras omfattning, i huvudsak med avseende på areal och kvalitet⁵⁸.

7.7 Skog och Historia 1996–2008

Skogsstyrelsens kampanj ”Kulturmiljövård i skogen” mellan 1993–1995 lade grunden för ett ökat intresse och behov av kunskap om skogens kulturarv. Det arbetsmarknadspolitiska projektet Skog och Historia är till stor del ett svar på den efterfrågan. Projektet uppstod under mitten av 1990-talet som ett samverkansprojekt mellan de regionala Skogsvårdsstyrelserna, Länsstyrelserna, länsarbetsnämnderna och den lokala kulturmiljövården. Syftet med Skog och Historia var att med hjälp av arbetslösa inventera, kartlägga och registrera forn- och kulturlämningar i skogsmarken. Projektkoder, registreringar och redovisning av resultaten varierade stort mellan de olika Skogsvårdsstyrelserna vilket resulterat i att det i princip är omöjligt att redovisa kostnaden och antalet dagsverken inom projektet. Projektet bedrevs i alla län förutom Hallands län. Antalet nyregistrerade lämningar vid projektslutet 2008 uppgick till ca 200 000⁵⁹.

På grund av osäkerhet kring materialets kvalitet påbörjades ett nationellt samordnat kvalitetssäkringsprojekt. Kvalitetssäkringsprojektet genomfördes i samarbete mellan Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelserna och den lokala kulturmiljövården.

Totalt kvalitetssäkrades ca 92 500 objekt under åren 2008–2020 och Skogsstyrelsen avsatte 44 miljoner för kvalitetssäkringsprojektet.

⁵⁶ SOU 1992:76 Skogspolitiken inför 2000-talet

⁵⁷ Meddelande 2017:4, Avrapportering av regeringsuppdraget om Frivilliga avsättningar

⁵⁸ Meddelande 2017:4 Avrapportering av regeringsuppdraget om Frivilliga avsättningar

⁵⁹ Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen 2005, Uppföljning av Skog & Historia 1995–2005.

7.8 Älgbetesinventering (Äbin) 1999-pågående

Älgbetesinventeringen (Äbin) utvecklades av Skogsstyrelsen i samarbete med SLU under 1999. Älgens stora betydelse som jaktresurs och påverkan på ungsbogen gav upphov till en svår avvägningssituation mellan skogsproduktion och möjligheterna till en meningsfull jakt. Skogsstyrelsens uppgift är att tillhandahålla och utveckla Äbin som metod, bearbeta och analysera insamlade data samt publicera resultatet. Ett antal större skogsbolag och skogsägarföreningar upphandlar de företag som utför fältinventeringen. Äbin i sin nuvarande form har använts sedan 2015 då den första nationella Äbin genomfördes i alla län där 80 av landets ca 160 älgförvaltningsområden inventerades. Äbin har därefter utgjort ett centralt kunskapsunderlag för den svenska älgförvaltningen⁶⁰.

Kostnaderna för Äbin har varierat stort mellan åren, mycket på grund av olika utvecklingsarbeten, totalt har verksamheten sedan 2007 uppgått till 2883 dagsverken.

7.9 Uppföljning biologisk mångfald (UBM) 2009-pågående

Inventeringen påbörjades 2009 med syftet att beskriva nuläget för den biologiska mångfalden i skogar med höga naturvärden samt att följa upp de förändringar som skett på lång sikt. Inventeringen riktade in sig på skogar som ofta saknade formellt skydd, men som ändå i hög grad undantogs från skogsbruk genom frivilligt naturvårdsansvar och certifiering.

I det första skedet inventerades ett stickprov av nyckelbiotoper som var representativa för det enskilda skogsbrukets och storskogsbrukets markinnehav. Därefter skulle områdena återbesökas efter 10 år för att kunna visa på eventuella förändringar⁶¹. Målet var att under en tioårsperiod inventera 750 objekt, och när projektet avslutades i förtid 2022 hade ca 670 objekt inventerats och 40 av dem återinventerats.

På grund av behovet av ett bredare stickprov och en effektiv och flexibel artövervakning över hela skogslandskapet påbörjades 2023 ett utvecklingsprojekt mellan Skogsstyrelsen och Sveriges Lantbruksuniversitet. Syftet är att långsiktigt förbättra informationen om hur den biologiska mångfalden förändras över tid i olika typer av skog. Informationen ska också ge ett bättre underlag för uppföljning av de svenska miljömålen och bättre efterlevnad av rapporteringskrav på internationella åtaganden. Resultaten möjliggör även bättre utvärdering av hur skogsbruk och naturvårdsåtgärder påverkar den biologiska mångfalden i skog.

Totalt avsattes 10 234 dagsverken för UBM.

⁶⁰ Rapport 2022/20 Effektutvärdering av hur resultat från Älgbetesinventeringen används

⁶¹ Rapport 2016:1 Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden – Metodik och genomförande.

8 Geodata

8.1 Nuläge

Geodata beskriver det som har ett geografiskt läge, till exempel fastigheter, vägar, satellitbilder eller fornlämningar. Tillgång till landstäckande geodata som beskriver skogen är viktig såväl för Skogsstyrelsen som för övriga skogssektorn i arbetet med att nå de skogspolitiska målen och miljömålen.

Skogsstyrelsen har under de senaste åren gått från att vara en stor användare av geodata till att även vara producent av geodata. Skogsstyrelsen såg tidigt möjligheterna med tekniken och har verkat för att få uppdrag att ta fram geodata som beskriver skogen. Regeringsuppdragen att utveckla och uppdatera skogliga grunddata med hjälp av laserskanning och utvecklingen av digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden är exempel på detta.

Inom bland annat dessa regeringsuppdrag och andra projekt har vi kommit långt både vad gäller metodutveckling och resultat. Utvecklingen av den grundläggande geodatastrukturen är däremot eftersatt och behöver lyftas. Det gäller till exempel att effektivisera och säkerställa regelefterlevnad för vår informationshantering och att redan från början ta höjd för en bredare nytta av utveckling så att samma grundfunktionalitet kan svara mot flera behov.

8.2 Ökad tillgång på data

Tillgången på geodata har ökat mycket sedan 90-talet. Detta beror både på teknikutveckling och politiska beslut. Ett exempel på det senare är Geodatasamverkan, ett avtal om datadelning för att underlätta och förbättra tillgången till samt öka användningen av geodata som började gälla 2011. Detta medförde kraftigt minskade kostnader för de myndigheter som deltar och möjlighet att till exempel använda alla de ortofoton som finns.

8.2.1 Ortofoton allt oftare

Sedan 2012 genomför Lantmäteriet flygfotografering av Sverige med ambitionen att täcka 30 % av landet årligen. Det har fått konsekvenser för den skogliga karteringen på flera sätt, främst att det går följa förändringar med hög upplösning i tid och rum. Lantmäteriets historiska arkiv av flygbilder har visat sig vara en skatt som också kommer Sveriges skogar till nytta för att följa dess utveckling. Genom de historiska ortofotona blir data från så långt tillbaka som 50- och 60-talet tillgängliga för alla.

8.2.2 Satellitdata – mycket data, ofta och gratis

Redan när bilder från de första civila satelliterna blev tillgängliga under 1970-talet riktades fokus mot skogen och användningen av dessa bilder. Man såg tidigt att förändringarna i skogen skulle vara möjliga att följa. Skogsstyrelsen som är en av de ledande svenska användarna av satellitdata, använder bilder med 10 meters upplösning. Avsikten är att täcka samma område så ofta som möjligt.

Genom det europeiska Copernicus-programmet har det både blivit möjligt rent tekniskt och även ekonomiskt att ha tillgång till nya bilder ungefär varannan dag över hela Sverige.

Skogsstyrelsen följer sedan 2001 årligen de slutavverkningar som sker över landet med hjälp av satellitbilsanalyser. Sedan 2003 omfattar denna analys hela landet. Dessa analyser har fram till 2021 skett genom jämförelser mellan de årliga satellitbilderna. Sedan 2022 görs den jämförelsen på bilder som baseras på en betydligt kortare tidsperiod, från ett par dagar upp till ca en månad.

8.2.3 Skogliga skattningar från laserdata

2009 inleddes en nationell laserskanning för att bland annat ta fram nationell höjdm modell, initierat efter den så kallade Klimat- och Sårbarhetsutredningen. Möjligheter att tillsammans med provytorna från Riksskogstaxeringen ta fram rikstäckande data om Sveriges skogsresurser undersöktes och sågs som genomförbara. Frågor som utreddes vidare var marknadspåverkan, nyttjanderätt och spridning av data till tredje part. De skogliga skattningarna skulle vara till nytta för den enskilda skogsägaren, samtidigt som myndigheter och forskare får bättre information. Skogsstyrelsen fick sedermera ett regeringsuppdrag⁶² att tillsammans med Lantmäteriet och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) under 2013 till 2015 ta fram och tillgängliggöra Skogliga grunddata.

Laserskanning av skog innebär att skogsmarken kartläggs och data av olika slag samlas in med hjälp av flygplan. Under perioden 2013 - 2016 togs skogliga grunddata för hela Sverige fram med hjälp av informationen från laserskanning och data från Riksskogstaxeringens provytor. Det har gett skogssektorn god tillgång till digital information och stora möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjningar. Men skogen är dynamisk och förändras ständigt. Skogliga data behöver uppdateras och utvecklas för att vara fortsatt användbara. En ny laserskanning av Sveriges skogsmark startade 2018.

Syftet med uppdraget är att bidra till ökad produktion och effektivare miljöhänsyn inom skogsbruket. Skogliga grunddata bidrar till en bättre planering vid skogsbruksåtgärder. De ger ett bra kunskapsunderlag och möjliggör utveckling av nya digitala tjänster. Skogliga grunddata ska vara öppna och avgiftsfria för att göra största möjliga samhällsnytta.

Uppdraget utförs i bred samverkan. Stora delar av skogsbruket bidrar till finansieringen för att uppdaterad data ska finnas tillgänglig snabbare än vad som varit möjligt med enbart de statliga medlen. Skogliga grunddata har visat sig vara användbara inom andra samhällssektorer än bara skogsbruk, vilket gett effekter långt utöver de uppsatta målen. Effekterna är betydande och kostnaden är, tack vare ny teknik, marginell jämfört med den ÖSI-inventering som på 80- och 90 talen gav liknande data.

8.2.4 Nya möjligheter med AI och andra digitala metoder

Skogsstyrelsen sökte och fick medel från Vinnova (Verket för innovationssystem) för att starta ett skogsdatalabb 2019. I det arbetades det bland annat med att etablera en miljö för test av AI-idéer och genomföra AI-projekt, baserade på satellitdata och skogliga data. Inom detta togs kolbottnar fram från höjdm modellen med lyckat resultat. De första testerna med att hitta skogsskador med hjälp av AI gjordes här. Under regeringens satsning på skogsskador 2020 vidareutvecklades

⁶² Regleringsbrev 2013. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=14847>

det arbetet och bland annat tas nu löpande döda granar, av granbarkborre, fram med hjälp av AI och ortofoton.

8.3 Tillgängliggörandet av data

8.3.1 Mina Sidor

Mina sidor startade utan karta som ”Min skog för skogsägare” 1999. 2008 var GIS-tekniken mogen och Mina sidor öppnade. Syftet var att skogsägare skulle få bra och lättillgängliga beslutsunderlag. Utvecklingen gjordes i nära samverkan med ett stort antal skogsägare.

Förarbetena gjordes av Skogsstyrelsen och möjligheten till säker datadelning fångades upp i 2004 års skogsutredning. Utredaren såg Mina sidor som ett komplement till obligatorisk skogsbruksplan och det ledde till att kraven på en obligatorisk ”skogs- och miljöredovisning”, SMÖR, togs bort.

Mina sidor har sedan dess använts av många skogsägare som källa till information och som alternativ till de tjänster som virkesköpande organisationer tillhandahåller. Stöd till åtgärdsplanering och möjlighet att anmäla avverkning via en checklista har funnits med i Mina sidor sedan starten.

8.3.2 Avverkningsanmälningar på nätet

I Skogsstyrelsens första utredning kring hur Internet skulle användas gjordes våren 1996. Där beskrivs att internet bör användas för datadelning inom sektorn och även att avverkningsanmälningar bör tillhandahållas digitalt. Skogsstyrelsen beslutade andra halvåret 1996 att bygga upp en hemsida med utredningen som grund. Denna öppnade 1 februari 1997. Då fanns inte tekniken för digital datadelning ännu.

Skogsstyrelsen övergick till digital ärendehantering i början av 2000-talet. E-tjänsten ”E-Avverka” för digital inlämning av avverkningsärenden infördes 2003. Samma år öppnades e-tjänsten ”Skogens källa” där data lämnades ut öppet och digitalt. Den innehöll dock inte avverkningsanmälningar inledningsvis.

2005 blev läget akut i samband med stormen ”Gudrun”. Stormfällda områden skulle avverkningsanmälas före upparbetning och skogsbruket behövde snabba och enkla rutiner för att kontrollera vad som anmälts. Här startade den tekniska utvecklingen av publiceringen, och efter prövning mot PUL och andra regler publicerades kartfigurerna från avverkningsanmälningarna jämte en del andra uppgifter sommaren 2007.

Våren 2008 publicerades avverkningsytorna också i e-tjänsten ”Mina sidor”.

Syftet med den digitala publiceringen av kartfigurer är att underlätta för skogsbolag, skogsägare, skogsägarföreningar, kommuner, myndigheter, universitet, ideella organisationer med flera att ta del av informationen samt att minska Skogsstyrelsens administration och effektivisera myndighetens verksamhet vid lämnande av informationen.

8.4 Övergripande utveckling

Avancerade GIS-system har funnits sedan 60-talet, men var främst för forskning och specialister. Skogsbruket såg tidigt möjligheterna, till stor del för att man arbetar över stora arealer. Förflyttningen från manuellt ritade kartor till digitala inleddes på 80-talet. Den breda teknikutvecklingen på 90/00-talet drev på användningen av GIS. Som exempel kan bredbandsutbyggnaden nämnas. Ett politiskt beslut som haft stor betydelse är när USA tog bort störsignalen på GPS-systemet år 2000. Det innebär att det med enkel utrustning kunde få en bra position.

Lagstiftningar går delvis i olika riktning vad gäller användningen och spridningen av information. Ett viktigt steg för att öka tillgängligheten av miljöinformation och göra den lätt att hitta och jämföra inom EU är Inspire-direktivet. Det infördes 2009 och var starkt bidragande till ökad användning av metadata, standarder. För Skogsstyrelsens del pekades sju informationsmängder ut, bland annat skyddade områden och gräns för fjällnära skog. Ytterligare steg för att öka tillgängligheten på data för att uppmuntra innovation har tagits, som till exempel Öppna data-lagen. Den innebär bland annat att särskilt värdefulla datamängder ska vara avgiftsfria kommer att ge bättre underlag för de som idag inte har möjlighet att köpa informationen, som ortofoton och fastighetsgränser.

I motsatt riktning drar frågan kring den personliga integriteten och säkerhetsläget. Både GDPR och säkerhetsläget ställer högre krav på att data ska korrekt hanteras och gör det svårare att dela data som är till gagn både för skogsbruket och samhället.

8.4.1 Intern utveckling – handläggning

Stor satsning på IT och GIS gjordes genom projektet IT 2000 som var den hittills största satsningen på att effektivisera kärnverksamheten. 1998 infördes det första GIS-baserade stödet på bredden, Kotten. Den skulle ge både effektivare och säkrare handläggning av ärenden samt minska behovet av fältbesök. Under samma period satsades mycket på kompetenshöjning inom GIS. Det gjordes både genom långa utbildningar av befintlig personal och rekrytering.

Teknikutvecklingen fortsatte och under 2009 arbetades rutinerna för handläggning av avverkningsärenden om samtidigt som ett nytt IT-baserat handläggarstöd togs i drift. Målet med detta var att Skogsstyrelsen genom enhetligare lagtillämpning samt ändrade arbetsätt på ett effektivare sätt ska bidra till förbättrad miljöhänsyn och bättre återväxtresultat, se kapitlet om Tillsyn. Då alla handlingar kopplade till ett enskilt ärende finns samlade digitalt ges också ökade möjligheter för skogsägaren att följa ”sitt ärende” via Skogsstyrelsens hemsida och tjänsten Mina sidor. I det förändrade arbetsättet ingick även större möjligheter till elektronisk avverkningsanmälan eller ansökan om avverkningsstillstånd.

Det finns dock många arbetsuppgifter vid sidan om ärendehandläggning på kontoret. För att stötta dessa finns tillhandahålls plattform, verktyg och kompetens för att stödja verksamheter med övrigt behov av GIS-stöd.

I fältarbetet har användningen av GPS både höjt effektiviteten och kvalitén. Framtagandet av digitala fältstöd med kartor har underlättats genom att de går

bygga på standardprogramvara. Detta har främst underlättat för insamlingen av fältdata i inventeringar men även inom andra områden, som lagtillsyn.

9 Ekonomiska stöd

9.1 Stöd till natur- och kulturmiljöåtgärder i skogen (Nokås) samt stöd till ädellövskogsbruk

Stöd till ädellövsskogsbruk har funnits sedan 1974, först genom Bokskogslagen (1974:434), sedan genom ädellövskogslagen (1984:119) och från 1993 genom Skogsvårdslagen (1979:429) omtryck (SFS 1993:553). Syftet med ädellövstödet är att kompensera markägare för de högre kostnader som följer av kravet på att föryngra befintliga ädellövbestånd med ny ädellövskog.

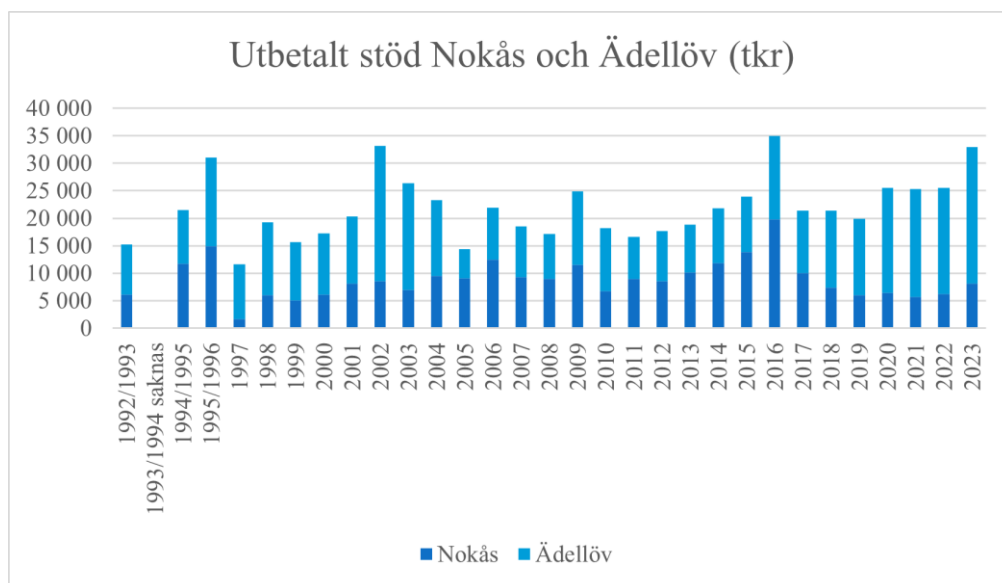
Nokås infördes 1991 och utvecklades ur stödet för restaurering av lågproducerande skogar som infördes på 80-talet. Syftet med Nokås är att genom ekonomiskt stöd främja åtgärder som bevarar eller utvecklar skogens natur- och kulturmiljövärden samt främja rekreation och landskapsbild. Åtgärderna ska vara sådana som gynnar allmänna intressen snarare än skogsägarens egna.⁶³

Stöden har haft en likartad utformning sedan 1993. De åtgärder som har varit stödberättigade har varit ungefär desamma sedan starten men administration och handläggning har utvecklats genom åren. Efter en internrevision 2007 som visade på brister i stödhanteringen tog Skogsstyrelsen ett samlat grepp om de statliga stöden, dels för att öka enhetligheten och rättssäkerheten, dels för att bidra till ett effektivt utnyttjande av stöden. Åtgärderna bestod bland annat i att införa ett gemensamt IT-stöd samt nya föreskrifter, rutiner och blanketter. Översynen av stödhanteringen ledde också till att nationella beslutsfattare tillsattes samt en granskningsfunktion som kontrollerade vissa stödärenden inför beslut.

Skogsstyrelsen har under åren 2007 – 2013 samt 2016 – 2022 haft stöd till natur- och kulturmiljöåtgärder både inom Landsbygdsprogrammet (LBP) och Nokås. Det har lett till en konkurrenssituation mellan stöden där LBP-stöden har tagit den stora mängden ärenden och Nokås har fått specialiseras på sådant som inte ryms inom LBP. Stöden har också konkurrerat om resurser inom Skogsstyrelsen och LBP har på grund av höga krav utifrån och många revisioner då ofta prioriterats högre. Det har lett till att Nokås, liksom ädellövstödet, inte har utvecklats i den takt som hade behövs för att följa med utveckling vad gäller exempelvis digitalisering och arbetssätt. Sedan januari 2023 är Nokås det enda stöd till natur- och kulturmiljövårdande skötsel

En ny internrevision av stöden gjordes under 2021 som visade på brister i hanteringen. Internrevisorns synpunkter togs om hand i en förstudie som blev klar sommaren 2023 och därefter har ett flertal åtgärder vidtagits. En utvecklingssatsning pågår nu för att få till utvecklade arbetsätt, digitaliserad stödansökan samt en översyn om vad stödet ska gå till för typ av åtgärder samt hur stödet kan göras mer enkelt och attraktivt att söka men fortfarande rättssäkert.

⁶³ IVL Svenska miljöinstitutet rapport C 132 Ekonomiska stöd i skogsbruket



Figur 30. Utbetalda stöd till Nokås och Ädellövsskogsbruk åren 1993–2023⁶⁴

Utbetalningarna av stöden till Nokås och ädellöv har varierat genom åren (figur 30). Toppen 1995/1996 förklaras av att Skogsstyrelsen ändrade period för årsredovisningen vilket innebar att det redovisade beloppet gäller 18 månader. Åren 2001-2003 fick Skogsstyrelsen ett tillskott på anslaget med 10 miljoner kronor per år för anläggning av ädellövsskogsbruk i stormskadade bestånd från 1999 års storm.

Verksamheten i ädellövsskogen under år 2005 var den lägsta på många år och det fanns flera orsaker till det. Dels tog arbetet efter stormen Gudrun resurser från avverkningarna, dels sjönk även efterfrågan på framför allt boktimmer kraftigt. Nya administrativa regler kring statsstödsreglerna påverkade också resultatet vilket ledde till att bidragsbeviljningarna flyttades fram till år 2006.

Under åren 2014 och 2015 gick det inte att söka stöd inom Landsbygdsprogrammet vilket gjorde att intresset för Nokås och ädellöv ökade. För att få balans mellan beviljade stöd och anslaget för utbetalningar kunde bara stöd till de högst prioriterade åtgärderna beviljas. Regeringen beslutade i december 2016 att omfördela 10 mnkr extra för utbetalningar av stöd.

Till följd av att stöd till natur- och kulturvårdande skötsel utgick ur Landsbygdsprogrammet 2022 fick Skogsstyrelsen ett utökat anslag till Nokås och ädellöv år 2023. Utökningen innebar att anslaget nu uppgår till 54,6 mnkr. Detta anslag används även till information och rådgivning om stödet (Tabell 1).

⁶⁴ Skogsstyrelsens årsredovisningar 1993–2023

Tabell 1. Kostnader och utbetalda stöd till Nokås och ädellöv åren 2021 – 2023.

	2023	2022	2021
Utbetalningar till markägare, ädellöv (1:2)	24 772 205	19 233 628	19 562 928
Kostnader för information, rådgivning och utbildning ädellöv (1:2)	4 607 049	5 172 123	4 219 984
Kostnader för handläggning och beslut ädellöv (1:1)	5 113 122	5 110 843	5 246 592
Utbetalningar till markägare, Nokås (1:2)	8 111 713	6 269 128	5 655 873
Kostnader för information, rådgivning och utbildning Nokås (1:2)	7 499 510	1 489 976	1 522 895
Kostnader för handläggning och beslut Nokås (1:1)	3 921 916	2 844 546	3 473 792
Övriga kostnader, t.ex. Specialister, förvaltning, IT-utveckling, kompetensutveckling mm. (1:1)	4 079 658	2 679 960	2 305 014

9.2 Stöd av mer tillfällig karaktär

Skogsstyrelsen har hanterat olika tillfälliga stöd genom åren, framför allt är det stöd vid skogsbränder och stormar som har utgjort en stor andel av denna typ av stöd.

Fr.o.m. 1991/92 t.o.m. dec 1996 utgick också s.k. anläggningsstöd för plantering av lövskog och energiskog samt anläggning av våtmark på nedlagd jordbruksmark. Detta stöd var ett tillägg till det tidigare omlägningsstödet i samband med avregleringen av jordbruket. Totalt planterades med anläggningsstödet 3870 ha ädellövskog och 8385 ha lövskog under perioden juli 1991 - december 1996. Länsstyrelserna hanterade stödet och Skogsvårdsstyrelserna medverkade genom att lämna yttrande över ansökningarnas skogliga lämplighet samt genom att senare avsyna beviljade planteringsobjekt.

Efter stormen Gudrun 2005 infördes ett stöd för att kunna ta hand om det stormfällda virket samt stötta markägarna i arbetet med återväxten. Stödet var uppdelat i tre områden; vägstöd, lagringsstöd samt återväxtstöd. Stödet till vägar och körskador gick till stor del till Vägverket men Skogsstyrelsen betalade även ut bidrag till markägare för att åtgärda körskador samt höll kurser i mark- och vattenvård riktade till entreprenörer och skogliga tjänstemän. Lagringsstödet ersatte skogsnäringen för de extra kostnader som uppstod i samband de stora mängder virke som skulle lagras. Återväxtstödet syftade till att stimulera arbetet med återväxten samt öka variationen av de trädslag som användes. Återväxtstödet innefattade därför två stödtyper, barrträdsstöd och mångfaldsstöd. Intresset för mångfaldsstödet var inte så stort och därför användes pengarna även till insektsbekämpning. Stormstöden betalades ut under åren 2006–2011, av anslaget på 1065 mnkr användes 774 mnkr. Förutom stöden som Skogsstyrelsen hanterade gavs en skattereduktion till skogsägare som drabbats av stormen Gudrun. Avdraget var på 50 kr/m³ fast under bark. Totalt återbetalade skattemyndigheten 2 mdkr till berörda skogsägare.

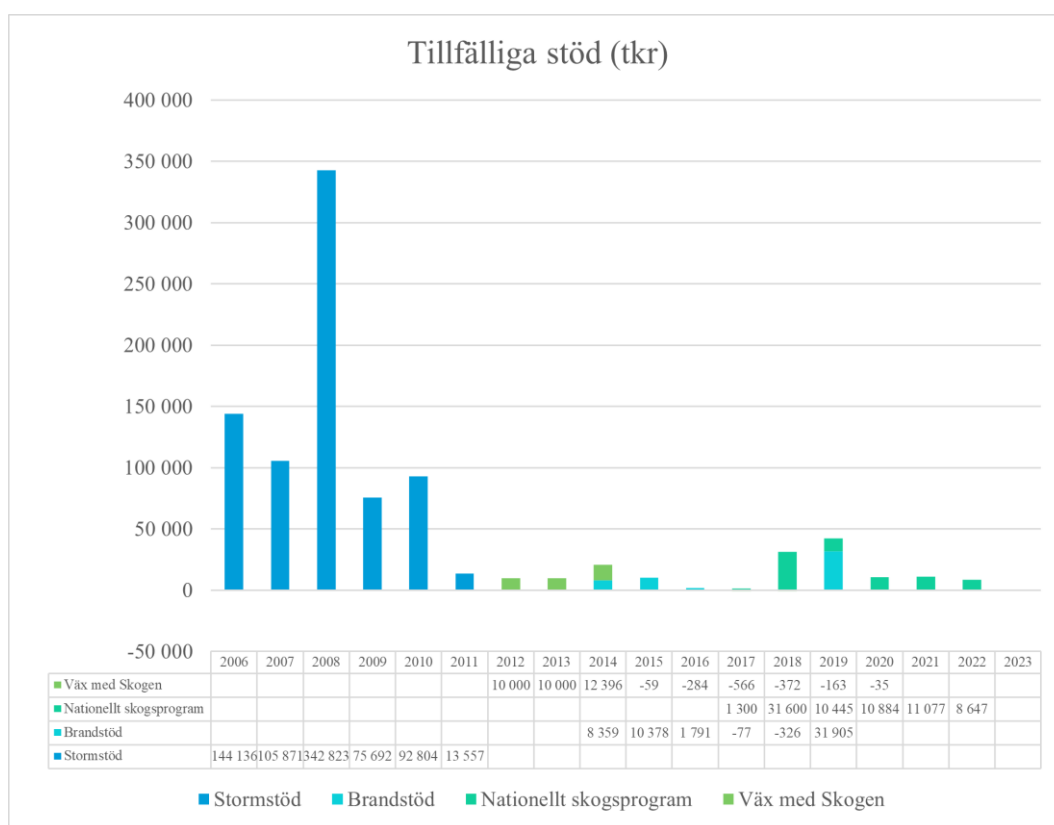
Under åren 2012–2014 fanns stödet ”Väx med skogen” inom satsningen Skogsriket. Stödet var riktat mot verksamheter inom upplevelser och rekreation och kvinnligt företagande på landsbygden. Under åren 2012–2014 betalades 32 mnkr ut i förskott. Godkännande av slutrapporter pågick fram till år 2020. I

samband med att vissa slutrapporter underkändes fick återkrav göras på utbetalda stöd.

Efter branden i Västmanland 2014 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att administrera ett brandstöd till drabbade skogsägare. Stöd utgick för upparbetning av energived och för investering i lagringsplatser för brandskadat virke samt dieselstöd till entreprenörer. Av anslaget på 44 mnkr betalades det ut omkring 20 mnkr under åren 2014–2016

Sommaren 2018 var en mycket varm och torr sommar vilket ledde till många skogsbränder. Skogsstyrelsen fick då i uppdrag att utforma ett nytt brandstöd med en budget på 72 mnkr till de tre värst drabbade länen. Utbetalning av stödet skedde under år 2019 och totalt utbetalades 31,9 mnkr. Stöd lämnades för upparbetning och transport av sågtimmer och energived, reparation samt förstärkning av vägar, gränsutvisning mellan fastigheter samt för att inrätta, anpassa och återställa lagringsplatser och omlastningsplatser.

Under åren 2017–2022 fördelade Skogsstyrelsen ut medel till Länsstyrelserna genom det nationella skogsprogrammet. Medlen användas till regionala insatser som bidrog till skogsprogrammets vision och målen för de fem fokusområdena i skogsprogrammets strategi. Skogsprogrammets fem fokusområden är; Ett hållbart skogsbruk med ökad klimatnytta, Mångbruk av skog för fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, Innovationer och förädlad skogsråvara i världsklass, Hållbart brukande och bevarande av skogen som en profilfråga i svenskt internationellt samarbete och Ett kunskapskliv för ett hållbart brukande och bevarande av skogen.



Figur 31. Diagram och tabell över tillfälliga stöd som Skogsstyrelsen hanterat under perioden 2006-2023.⁶⁵

9.3 Landsbygdsprogrammet 2007-2013

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2008 Skogsstyrelsen i uppdrag att verka för ett effektivt genomförande av Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013. I den nya rollen som behörig myndighet ansvarade Skogsstyrelsen för tre ersättningar inom den skogliga sektorn: Kompetensutveckling för ett hållbart skogsbruk, Klimat och förnybar energi. Åtgärder för att bevara och utveckla Skogens mångfald (Skogens Mångfald) samt Åtgärder för att öka arealen ädellövskog (Ädellöv). Stöd till Kompetensutveckling hanterades inom Axel 1 medan Skogens mångfald och Ädellöv var inom Axel 2.

Skogsstyrelsens ansvar i processen sträcker sig från att utforma regelverket utifrån de ramar som finns i övergripande regelverk från regeringen och EU, via att ta fram ansökningsunderlag och marknadsföra ersättningarna, till att handlägga, kontrollera, följa upp, utvärdera, förbättra och förenkla.

Ursprunglig budget för hela programperioden var för stöd till Kompetensutveckling 422 mnkr, detta inklusive Skogsstyrelsens egen medfinansiering på totalt 91 miljoner kronor (13 mnkr/årligen). Budgetram för stödet Skogens mångfald var 257 mnkr och för Ädellöv 51 mnkr. Totalt för programperioden 730 mnkr. Inom Kompetensutveckling hanterade Skogsstyrelsen både projektstöd och företagsstöd.

⁶⁵ Skogsstyrelsens årsredovisningar 1993–2023

Stöden Skogens mångfald och Ädellöv hanterades med löpande handläggning och beslut förutom sista halvåret 2013 då prioriterades mellan inkomna ansökningar medan stöd till Kompetensutveckling söktes genom beslutsomgångar.

Efter att Skogsstyrelsen avslutat införandeprogrammet som syftade till att etablera arbetet med Landsbygdsprogrammet i myndigheten kunde beslut börja fattas i stödärenden under 2009.

Under 2009 var det främst stöd till kompetensutveckling som beviljades, 138 mnkr ansökan om stöd och 8,4 mnkr utbetalades. Vad gäller stöden till Skogens mångfald och Ädellöv var dessa ännu i uppstartsfasen av beslutsfattande och 6,8 mnkr beviljades under året.

Under 2011 konstaterar Skogsstyrelsen att måluppfyllelsen, i termer av antal ansökningar och beviljade stöd i förhållande till budget, är mycket god för ersättningarna Kompetensutveckling och Ädellöv, men trots en positiv trend fortsatt låg för Skogens mångfald.

En av anledningarna till att Skogsstyrelsen då bedömde att målen för Skogens mångfald inte skulle nås var att det tog längre tid än förväntat innan ersättningen fått genomslag. Ersättningen var komplex, med många olika möjligheter och kunde upplevas som svår att förstå och att söka. Åtgärder för att förenkla genomfördes och hade positiva effekter, men trots dessa kvarstod bedömningen att de uppsatta målen inte skulle nås. Därför önskade Skogsstyrelsen en omfördelning av medel i samband med programändring nr 9, från Skogens mångfald (91,5 mkr) till Ädellöv (39 mkr) och Kompetensutveckling (52,5 mkr). Ny budget blev då – Skogens mångfald 165,5 mnkr, Ädellöv 90 mnkr och Kompetensutveckling 474,5 mnkr.

Efterfrågan på stöd från Skogens mångfald ökade dock med tiden och en starkt bidragande faktor var de kompetensutvecklingsprojekt med bl.a. rådgivning som Skogsstyrelsen drev i egen regi i Landsbygdsprogrammet och som var kopplade till både Skogens mångfald och Ädellöv. Projekten bidrog till ökat intresse och kunskap kring skötsel av natur- och kulturvärden och därmed intresset av att söka stöd för att genomföra åtgärder.

Allteftersom programperioden fortskred ändrades fokus i handläggningen från att hantera ansökningar om stöd till att hantera ansökan om utbetalning. Sista datum för beslut om stöd var 31 december 2013. Utbetalt belopp ökar under åren 2012-2013 för att nå högsta nivån under 2014 och slutligen sjunka 2015 då endast de kvarvarande stödärendena betalas ut. De sista av programperiodens beslut om utbetalning fattades i september 2015. Då hade Skogsstyrelsen handlagt mer än 18 000 ansökningar om stöd och utbetalning. Sammanlagt har 668 miljoner kronor betalats ut, varav 466 mnkr i stöd till Kompetensutveckling, 128 mnkr till åtgärder Skogens Mångfald och 74 mnkr till Ädellövsstöd.

9.4 Landsbygdsprogrammet 2014-2022 (från början 2014-2020)

Skogsstyrelsen är behörig myndighet i Landsbygdsprogrammet 2014–2022 och hanterar stöd inom flera delåtgärder. Kompetensutveckling inom hållbart skogsbruk (delåtgärd 1.1 och 1.2), Rådgivning (delåtgärd 2.1 och 2.3),

Samarbeten inom miljö (delåtgärd 16.5), Förbättring av skogens miljövården (Skogens miljövården, delåtgärd 8.5) samt Återställande av skadad skog (delåtgärd 8.4). Stöden öppnades för ansökningar våren 2016.

De största förändringarna för Skogsstyrelsens del/stöd till skogsbruket till denna programperiod jämfört med föregående är dels att tilldelad budget är lägre (från 730 mnkr till 280 mnkr) dels att stöd till nyanläggning av ädellöv flyttats från Landsbygdsprogrammet till Skogsstyrelsens nationella stöd för Ädellövsskogsbruk. Stödet Skogens miljövården (tidigare Skogens mångfald) hanteras enbart med schabloner, tidigare var det både faktiska utgifter och schabloner. Denna ändring har förenklat handläggningen av ansökan om utbetalning inom stödet avsevärt. Jämfört med tidigare programperiod hanterar Skogsstyrelsen nu endast projektstöd som kan sökas av de som anordnar kompetensutveckling för målgruppen och alltså inte stöd för att utbilda egen personal. De olika stöden som Skogsstyrelsen hanterar inom denna programperiod är också uppdelade i fler delåtgärder med egna budgetar än föregående programperiod.

Ursprunglig budget för programperioden var för delåtgärder inom Kompetensutveckling 75 mnkr, delåtgärder inom Rådgivning 25 mnkr, stöd till Samarbete 80 mnkr och för Skogens miljövården 99 mnkr. Därtill fanns 1 mnkr till Återställande av skadad skog, ett stöd som skulle aktiveras först vid eventuell naturkatastrof.

Stöd till olika Kompetensutvecklingsinsatser samt till Samarbete inom miljö har använt sig av utlysningar medan Skogens miljövården har hanterats med beslutsomgångar. Båda dessa metoder innebär att ansökningar inkomna under samma period prioriteras mot varandra och konkurrerar om en på förhand bestämd budget. Arbete med att avsluta programperioden pågår och sista datum för beslut om utbetalning är 31 augusti 2025.

Flertalet budgetändringar/omfördelningar har skett under programperioden, bland annat utifrån de olika stödernas efterfrågan men också på grund av att det behövdes mer pengar till miljöersättningar riktade till betesmarker vilken innebar att budgeten för alla Skogsstyrelsens stöd minskades under 2020. Detta innebar att trots att intresset för stöd till kompetensutveckling var stort (med översökta utlysningar) kunde Skogsstyrelsen inte göra någon ny utlysning under 2020. I och med programändring under 2021 som en följd av Landsbygdsprogrammets förlängning (2021 och 2022) tilldelades ytterligare medel till kompetensutveckling och en ny utlysning med 20,5 mnkr i budget kunde öppnas. Det uppstådda behovet medförde att det kom in ansökningar på nära 50 mnkr.

En större minskning av budgeten för stödet till Samarbete har också skett på grund av lågt intresse, varav en del medel har gått tillbaka till programmet. Detta innebar att stödet till slut var nere på 32,8 mnkr i budget innan det stängdes 2020.

Ny budget efter att Landsbygdsprogrammet förlängts med två år blev följande; Kompetensutveckling 69,6 mnkr, Rådgivning 36,8 mnkr, Skogens miljövården 157,7 mnkr. Totalt (inkluderat Samarbete) 270 mnkr.

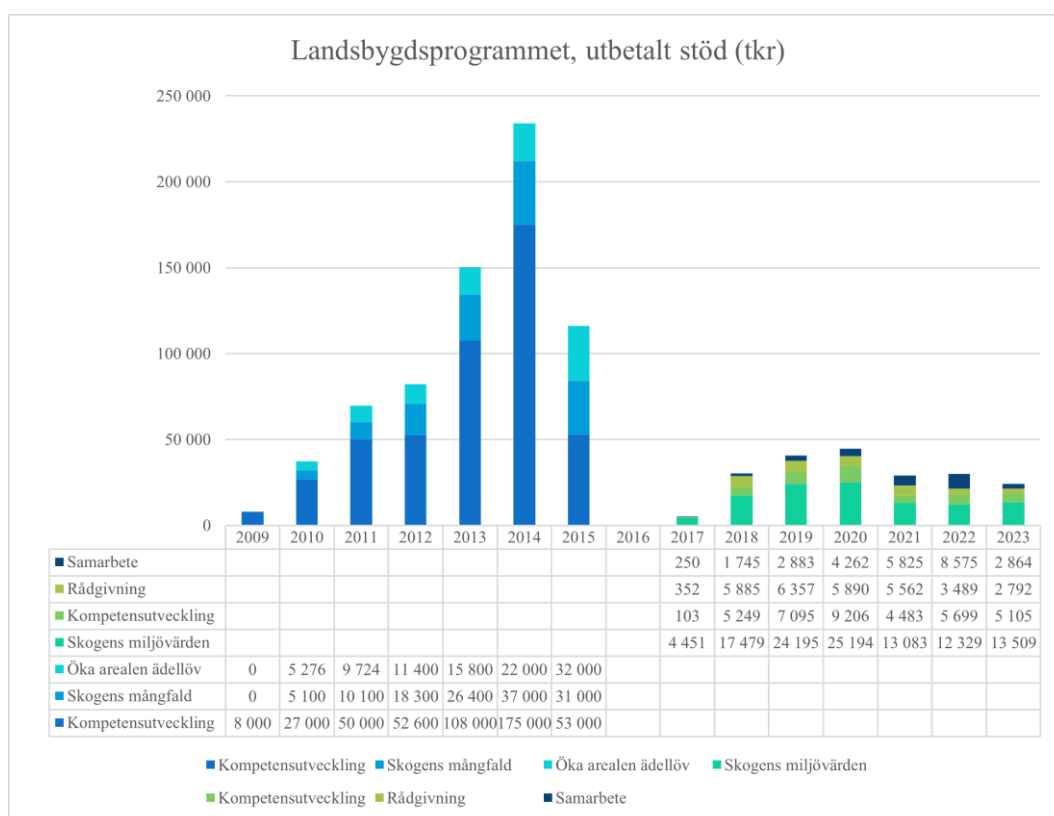
Andelen utbetalt stöd följer i stort under åren ett mönster som är naturligt i samband med att en programperiod genomförs. Första året sker inga utbetalningar eftersom stödmottagare oftast inte hinner slutföra sina projekt eller åtgärder för att sedan öka successivt under åren. För Skogens miljövärden och Kompetensutveckling är det två tydliga ökningarna i utbetalningar under 2019 och 2020 för att sedan sjunka igen. Detta kan förklaras med att Skogsstyrelsen satsade på att bevilja en större andel av budgeten i ett tidigt skede vilket innebar att det var många ärenden som hade slutdatum dessa år.

Stödet till samarbete har följt samma mönster men med en större ökning under 2022 i stället jämfört med Kompetensutveckling och Skogens miljövärden. Detta kan förklaras med att en större andel projekt hade slutdatum vid årsskiftet 2021/2022 eller första halvåret 2022 jämfört med andra år. Det fanns även projekt från 2016 som förlängt slutdatum samt projekt från utlysningen i slutet av 2018 som var den utlysning där flest projekt beviljades jämfört med övriga utlysningar.

Vad gäller rådgivning är utbetalt stöd mer jämnt fördelat under åren vilket beror på att det endast är Skogsstyrelsens två projekt som beviljats stöd.

Covid-19 pandemin har påverkat stödmottagarna, både inom projektstöden då det blev svårt att anordna fysiska aktiviteter och även Skogens miljövärden har påverkats med hänsyn till den rådgivning som skulle föregå en ansökan. Detta har inneburit att flertalet stödmottagare ansökt och beviljats ändring av slutdatum och förlängningen av programmet innebar ytterligare möjlighet till förlängning. Handläggning av utbetalningar har därför fortsatt under 2023 även för ärenden beslutade före Landsbygdsprogrammets förlängning.

Till och med 2023 har Skogsstyrelsen betalat ut drygt 110 mnkr inom Skogens miljövärden, 37 mnkr till projekt inom Kompetensutveckling, drygt 31 mnkr till Rådgivning samt nästan 34,5 mnkr till stöd till Samarbete inom miljö.



Figur 32. Diagram och tabell över utbetalda stöd inom Landsbygdsprogrammet under perioden 2009–2023.

9.5 Strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023-2027

Skogsstyrelsen är handläggande myndighet inom den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 och hanterar stöd till Kompetensutveckling inom hållbart skogsbruk. Stödet går att söka för de som anordnar kompetensutveckling för målgruppen som verksamma inom skogsbruket.

Till denna programperiod har stora förändringar skett för Skogsstyrelsens del jämfört med LBP 2014–2022. Stödet till Skogens miljövärden hanteras inte längre inom jordbruksfonden utan i stället har det nationella stödet till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder (Nokås) fått en årlig ökning av anslaget för både rådgivning och stöd till skogsägare samt möjlighet att bevilja stöd till åtgärder som tidigare ingått i Skogens miljövärden. Denna förändring var delvis ett resultat av ett önskemål om att minska antalet stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) eftersom det stora antalet stöd som skulle hanteras inom samma regelverk gjorde administrationen svår. Skogsstyrelsen såg även en fördel i att endast hantera ett stöd till Natur- och kulturmiljövårdanade skötsel i skogen då två stöd till samma åtgärder konkurrerar med varandra.

Stöd till kompetensutveckling och rådgivning är inom den strategiska planen inte längre uppdelade på flera delåtgärder utan hanteras inom en och samma budget. Budgeten för Kompetensutveckling är 65 mnkr vilket är i nivå med föregående programperiod ifall man räknar bort de pengar som användes för Skogsstyrelsens

egna rådgivningsprojekt eftersom de medlen numera ingår i det ökade anslaget till Nokås.

Skogsstyrelsen har under 2023 och 2024 haft två utlysningar med ämnena *Variationsrikt skogsbruk och hänsyn* (budget 20 mnkr) samt *Skogsbruk i ett förändrat klimat* (budget 15 mnkr). Bägge utlysningar visar på ett mycket stort intresse bland de som vill anordna kompetens-utvecklingsinsatser för andra. Till utlysningen om variationsrikt skogsbruk inkom ansökningar som totalt omfattade drygt 81 mnkr och till utlysningen om klimat kom det in ansökningar på totalt 45 mnkr. Detta innebär att många ansökningar har fått eller kommer att få avslag eftersom bägge utlysningarna fastställda budget blev kraftigt översökt.

9.6 Återvätning

Under 2021 gav regeringen Skogsstyrelsen^y i uppdrag utforma ett arbetssätt för att få till återvätning av utdikade torvmarker samt ersätta markägaren för det. Skogsstyrelsen utformade ersättningen som ett 50-årigt avtal där markägaren får ersättning för den areal som återväts.

Först under 2023 blev upphandlingen av entreprenörer klar och då kunde pluggningen komma i gång på allvar. Som för många andra nya ersättningar tog det tid att sprida kännedom och väcka intresse för återvätning, det krävs aktiv och kontinuerlig kommunikation och direktkontakt med markägarna för att få in intresseanmälningar. Intresset har dock succesivt ökat under åren och fram till och med den 31 oktober 2024 har 7 mnkr betalats ut i ersättningar, 342 hektar avtalats och 110 hektar pluggats, se tabell 2.

Tabell 2. Tabell över areal som avtalats och pluggats

	2021	2022	2023
Markägarersättning	0 kr	1,8 mnkr	5,1 mnkr
Avtalad areal	40 ha	178 ha	244 ha
Dikespluggad areal	3 ha	31 ha	113 ha

10 Uppdragsverksamhet

10.1 Inledning

Skogsvårdsorganisationen och Skogsstyrelsen har bedrivit uppdragsverksamhet under lång tid. Från 1993–2024 har den avgiftsfinansierade verksamhetens innehåll varierat, och det finns några huvuddrag och nyckeltidpunkter då verksamheten har förändrats.

Målet för verksamheten har i stort sett beskrivits på likartat sätt, men vissa väsentliga begrepp har kommit till och fokus i målsättningen har varierat.

Generellt har omfattningen av verksamheten minskat mer eller mindre kontinuerligt under tidsperioden. Utifrån förutsättningarna för avgiftsfinansierad kundbaserad verksamhet så spelar omfattningen, volym och omsättning också stor roll för vilka effekter och vilken påverkan verksamheten har.

10.1.1 Översikt och tidslinje

Förändringarna och utvecklingen av uppdragsverksamheten går att dela in i ett antal tidsperioder utifrån nyckelhändelser och väsentliga volymförändringar. Det finns även en variation mellan enskilda år inom tidsperioderna, men där går det mer fram och tillbaka. Det finns olika orsaker till de förändringar som skett, ibland handlar det om utvecklingen i Skogsvårdsorganisationen, ibland om marknaden och ibland om styrningen av myndigheten från politiken. I Skogsstyrelsens instruktion finns regler för Skogsstyrelsens uppgifter, och en av dessa är att myndigheten har möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet.

I Förordning (1993:1272) med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna, finns regler för uppdragsverksamheten i 4 §:

”Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna får ta ut ersättning för varor och tjänster som rör skogsinventering, skogsbruksplanläggning, skogsvård, utsynning av skog, skogsvärdering, skogsväghållning, naturvård, kulturmiljövård samt utbildning, rådgivning, information och verksamhet i övrigt som är förenlig med organisationens uppgifter.”

Innehållet i detta avsnitt är i stort sett oförändrat sedan tidigare instruktion (SFS 1988:855), då tidigare instruktioners skrivningar om uppdragsverksamhet, tjänster och avgifter förtydligades. Skrivningen om ersättning finns kvar i efterföljande instruktioner (SFS 1995:1335, 2005:1160, 2007:1046).

I SFS 2008:1057 införs ändringar till SFS 2007:1046 avseende vilken uppdragsverksamhet som får bedrivas, och hur instruktionen reglerar detta. I den efterföljande instruktionen (som är nu gällande; SFS 2009:1393) står:

” 7 § Myndigheten får, med de begränsningar som följer av andra stycket, inom sitt verksamhets- och kompetensområde bedriva uppdragsverksamhet, om det bidrar till att uppnå de beslutade målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden.

Uppdragsverksamhet enligt första stycket får endast bedrivas om det finns synnerliga skäl, om verksamheten innebär

- 1. rotpoststämpling,*
- 2. skogsbruksåtgärder,*
- 3. avverkning inklusive gallring och röjning,*

4. skötseluppdrag för annan part med avseende på skogsproduktion,
5. förhandlingar för annan part vid marklösen eller avtal om ersättning,
6. upphandling av entreprenörer för annan part,
7. ekonomiadministration för annan part, eller
8. förmedling eller försäljning av virke för annan part. ”

10.1.1.1 Översikt åren 1993 – 1998

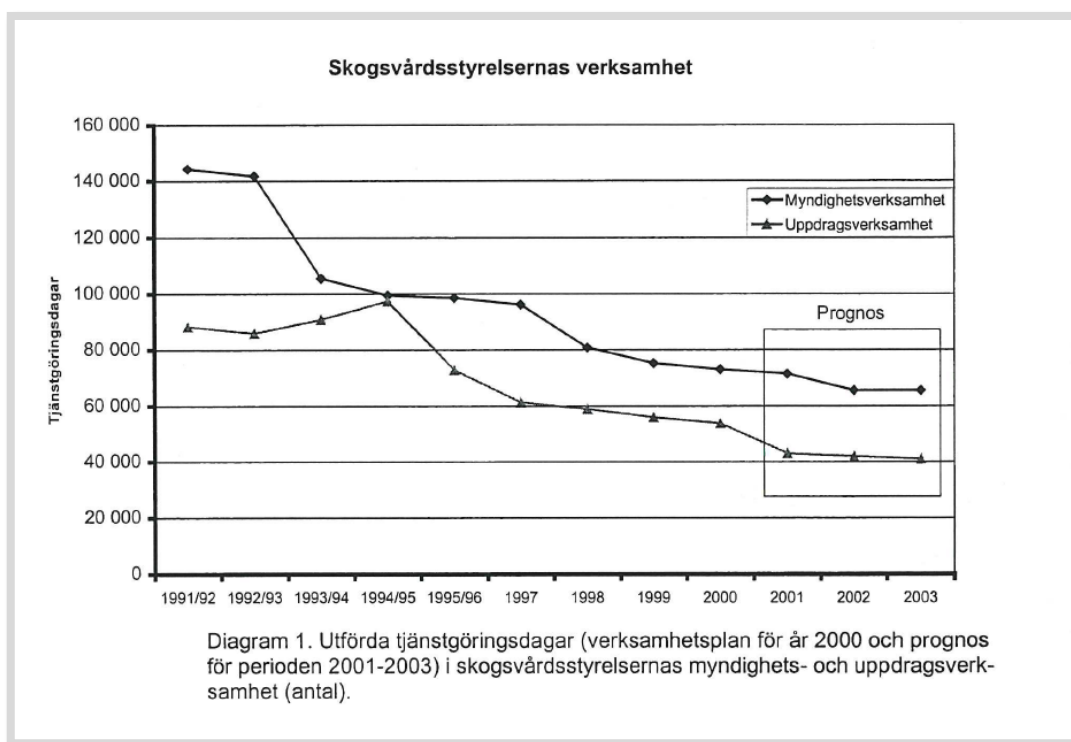
- Skogsbruksplaner är ett viktigt produktområde, som stimulerats av översiktlig skogsinventering (ÖSI). Skogsbruksplanläggningen minskar väsentligt under tidsperioden, efter att ÖSI upphört och att lagkrav på planer tagits bort.
- Rotpoststämpling utgör den största uppdragsverksamheten till skogsbruket. Det lyfts fram som ett verktyg att förbättra miljöhänsynen, och ett viktigt fokus är att förbättra hänsynen i myndighetens rotpoststämplingar.
- Arbetsmarknadsverksamheten, som vid denna tid i huvudsak består av beredskapsjobb, är en mycket stor verksamhet, men minskar i slutet på perioden på grund av ändrad arbetsmarknadspolitik.
- Uppdragsverksamheten utgjorde under perioden ca 30% av Skogsvårdsorganisationens verksamhet. Uppdragsverksamhet till skogsbruket minskar under perioden, men är fortfarande 13% av den totala verksamheten och med en volym över 34 000 dagsverken.
- Uppdragsverksamheten har genererat stora vinster, dessa används för att genomföra omorganisation av Skogsvårdsorganisationen.

"Som SKS framfört tidigare har SVO:s arbete med omorganisationen haft en negativ inverkan på uppdragsverksamheten då uppsägning av flera nyckelpersoner inte kunnat undvikas. Den genomförda omorganisationen har enligt regeringens direktiv till största delen finansierats med de balanserade överskotten från uppdragsverksamheten." (Utdrag ut Skogsstyrelsens årsredovisning 1998). För uppdragsverksamhetens finansiering av omställningskostnader, se tabell 3.

Tabell 3. Uppdragsverksamhetens finansiering av omställningskostnader (tkr) (Utdrag ur Skogsstyrelsens årsredovisning 1998).

Uppdragsverksamhetens finansiering av omställningskostnader	1993/1994	1994/1995	1995/1996 12 månader	1997	1998
Balanserade överskott (tkr)	64608	16090	1737	17984	10427

10.1.1.2 Översikt åren 1999 – 2006



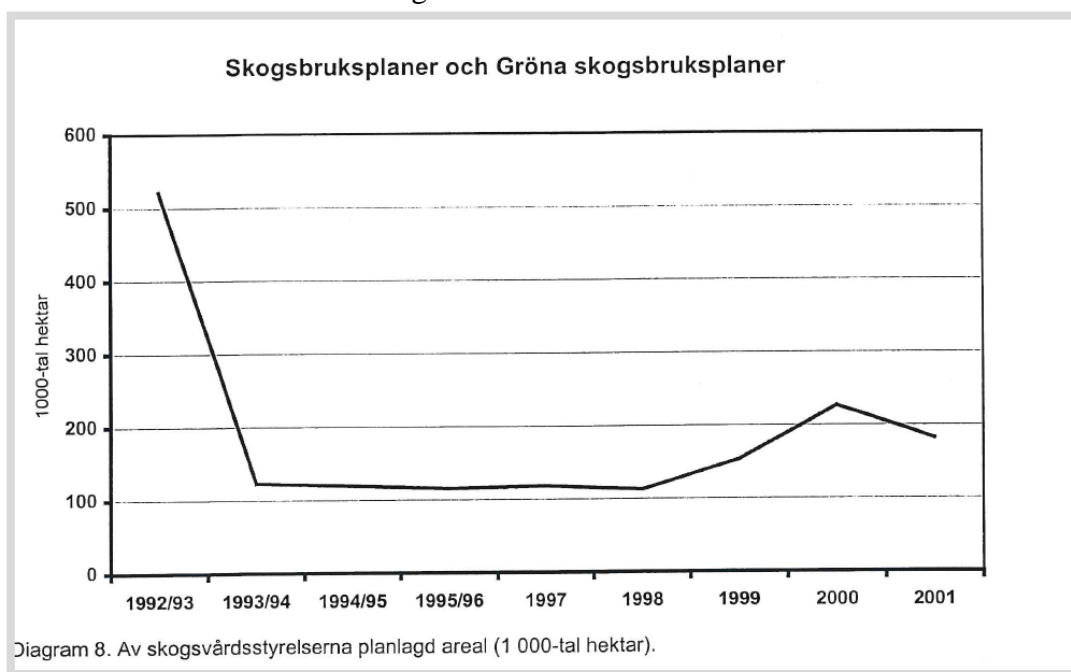
Figur 33. Utdrag ur årsredovisningen år 2000, med diagram över minskningen av den totala verksamheten.

- Både planer och rotpoststämplingar har minskat, och fortsätter att minska, även om de fortfarande är de största produkterna, och lyfts fram som viktiga för den skogspolitiska nyttan.
- Den skogspolitiska nyttan är huvudmotivet till uppdragsverksamheten. Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet får kritik från flera håll. Det är oklart om det är specifika händelser som utlöser kritiken. Konkurrensverket, konkurrensrådet och Statskontoret publicerar kritik (se citat nedan).

"Konkurrensverket redovisade i början av året en rapport (2000:1) där det uttalades att skogsvårdsstyrelserna inte borde tillåtas agera på konkurrensutsatta marknader. Statskontoret föreslog i en rapport (2000:16) att skogspolitiken skulle ses över och att Skogsvårdsorganisationen i första hand borde inrikta sig på tillsyn och kontroll. Även Konkurrensrådet har uttalat sig och också kommenterat organisationens uppdragsverksamhet i en rapport till regeringen (SOU 2000:117). Skogsstyrelsen har besvarat och kommenterat samtliga rapporter. "
(Utdrag ur Skogsstyrelsens årsredovisning 2000)

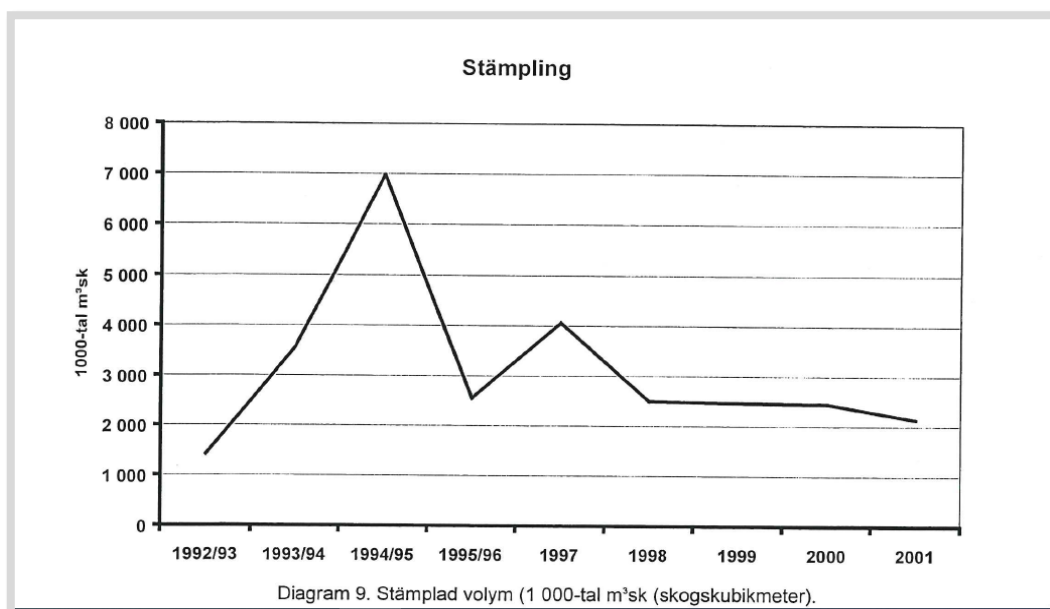
- Under perioden omvandlas den tidigare arbetsmarknadsverksamheten från beredskapsjobb till projekt, till exempel Gröna jobb och Skog och historia. Gröna jobb utvecklas från ett lokalt projekt till en nationell verksamhet. Verksamheten innebär att deltagarna anställs med anställningsstöd, för att utföra olika former av inventering, och med syftet att deltagarna senare skall få anställningar utan bidrag.

- Gröna planer utvecklas, och får ett uppsving under första året. I årsredovisningen beskrivs att även om verksamheten är omfattande så avtar succesivt efter lanseringen.



Figur 34. Utdrag som redovisar utvecklingen av skogsbruksplaner. När grön plan lanseras 1998-utvecklas verksamheten positivt, för att sedan på nytt avta.

- Rotpoststämplingen fortsätter att minska.



Figur 35. Utvecklingen för rotpoststämpling. Under samma period minskar också rotpoststämplingens totala andel av alla avverkningar. Det kommer också in fler aktörer på marknaden.

- I slutet på perioden påverkar stormarna Gudrun (2005) och Per (2007) verksamheten.

10.1.1.3 Översikt åren 2007 – 2010

Verksamheten minskar ytterligare, främst för att det stora projektet Gröna jobb avslutas.

Rotpoststämplingen och en del andra produkter tas bort. Enligt årsredovisningen tas första beslutet av Skogsstyrelsen, men i instruktionen för Skogsstyrelsen tydliggörs också vilka verksamheter som inte får bedrivas inom UV.

För första gången lyfts begreppet ”grundutbud av produkter och tjänster”. Som exempel tas Grön plan och hur planerna bidrar till målklassningen. Stämplingen tas också som ett exempel.

"Genom uppdragsverksamheten påverkar Skogsstyrelsen den skogspolitiska utvecklingen och synliggör skogspolitiska åtgärder. Verksamheten säkerställer ett grundutbud av produkter och tjänster i hela landet som bidrar till att de skogspolitiska målen nås. Som exempel kan nämnas att genom målklassningen på de cirka 83 000 hektar Gröna skogsbruksplanerna som Skogsstyrelsen utförde under år 2007 visar vi på avvägningen mellan produktion och miljö på fastighetsnivå. På samma sätt visar vi på objektsnivå avvägningen i våra stämplingsuppdrag, där avgränsning och utmärkning av generell hänsyn är viktiga komponenter. " (Utdrag ur Skogsstyrelsens årsredovisning 2007).

Betydelsen av stöd till andra myndigheter och politikområden betonas också. Ett exempel är trädsäkring.

Man adresserar också problem som kan upplevas med UV, och hur dessa löses.

"Skogsstyrelsen har under 2007 tagit fram och fattat beslut om principer som ska gälla för den nationella uppdragsverksamheten. Bland annat har planeringsuppdrag avvecklats, vissa personer med funktioner inom tillsynen av skogsvårdslagen har undantagits från uppdragsverksamhet. De avvecklade uppdragen, enligt de beslutade principerna, motsvarande 15 årsarbeten. " (Utdrag ur Skogsstyrelsens årsredovisning 2007)

Skogsstyrelsen tar fram en uppdragspolicy, där man trycker på den skogspolitiska nyttan och att inte påverka konkurrensen negativt. Man inför uppdragsbedömning för att säkra att policyn följs. Uppdragsrådet bildas 2006 för att ge andra skogliga aktörer insyn och möjlighet till dialog om Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet och de effekter verksamheten får på skogsbruket och andra verksamhetsområden. Under perioden minskar Gröna planer och rotposter och den planlagd areal går ner kraftigt. Skogsstyrelsen lyfter fram effekten av skogsbruksplaner och rotpoststämpling, dels på enskilda objekt, dels som kompetenshöjning generellt i skogssektorn.

Åtgärder vidtas på grund av bristande ekonomi (2008), och en oren revision. Nya rutiner för ekonomi, redovisning och egenkontroll tas fram. Begreppet prioritering lyfts fram i årsredovisningen. Fokus blir framåt på förnygring, miljöhänsyn och återväxt.

I årsredovisningen redovisas effektkedjor bland annat för uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen visar på effekten av Grön plan och kunskapsförmedling.

Gröna jobb är avvecklat, och endast några mindre projekt inom arbetsmarknad pågår.

2010 inleds förbättringsprogrammet för UV, med ny produktstruktur och ny organisation.

10.1.1.4 Översikt åren 2010 – 2018

Verksamhetsvolymen fortsätter att sjunka, och flera år följer med negativa resultat.

Flera arbetsmarknadsprojekt genomförs som uppdragsverksamhet, bland annat det stora nationella SAFT-projektet, och efter nedläggningen av SAFT, olika regionala projekt.

10.1.1.5 Översikt åren 2018 – 2024

- Gröna planer läggs ner.
- Uppdragsavdelningen läggs ner, och det centrala stödet minskar till minsta tänkbara. Ansvaret för skoglig uppdragsverksamhet läggs på regionerna.
- Arbetsmarknadsuppdrag skiljs tydligare från annan uppdragsverksamhet.
- Skogsstyrelsen inleder myndighetssamverkan med naturvårdsverket, och tar över efter lantmäteriet med inmätning av gränser på områdesskydd. Verksamheten växer och blir den största verksamheten inom uppdragsverksamheten
- Den totala skogliga uppdragsverksamheten minskar till under 10000 dv.

10.1.2 Specifika verksamheter och nyckelförändringar

10.1.2.1 Skogsbruksplaner och gröna planer

Före 1993 behövde alla skogsfastigheter ha antingen en förteckning över fastigheten eller en skogsbruksplan.

Översiktlig skogsinventering, ÖSI, var en inventering av de privata skogarna. Syftet var att inventera skogstillståndet och att underlätta skogsvårdsmyndigheternas lagtillsyn, samverkan och rådgivning. När ÖSI avslutades hade 90 procent av den privata skogsmarken inventerats. ÖSI utfördes med myndighetsmedel men ofta samordnades ÖSI med skogsbruksplaner till skogsägarna.

Efter att ÖSI hade avslutats 1993, så fortsatte Skogsvårdsstyrelserna att erbjuda skogsbruksplaner till privata markägare. Verksamheten minskade kontinuerligt under 1990-talet.

Under 1998 lanserades en ny skogsbruksplan, kallad Grönplan. Den var ett resultat av projektet Grönare skog som lanserar målklassning av

skogsavdelningar. Grönplan var också en anpassning till att skogens miljöcertifieringar kräver skogsbruksplaner som värderar miljövärden. Flera andra skogliga aktörer följer efter och lanserar liknande skogsbruksplaner.

Skogsstyrelsens planverksamhet producerar relativt mycket planer, och det utgör ofta det största produktområdet. Däremot minskar volymen succesivt, och det är svårt att nå full kostnadstäckning. 2018 beslutar GD att avveckla verksamheten.

10.1.2.2 Rotpoststämpling

Under början av 90-talet utgör rotpoststämplingen en omfattande verksamhet. I årsredovisningen 1994-95 lyfts fram att 25% av skogsägarna anlitar Skogsstyrelsen för att utföra rotpoststämpling. I samma undersökning visar man att 68% av skogsägarna anser att uppdragsverksamheten (t ex rotpoststämpling) gör myndighetens personal mer kunnig och trovärdig, och att 80% anser att det är viktigt att Skogsstyrelsen som opartisk organisation utför t ex rotpoststämpling.

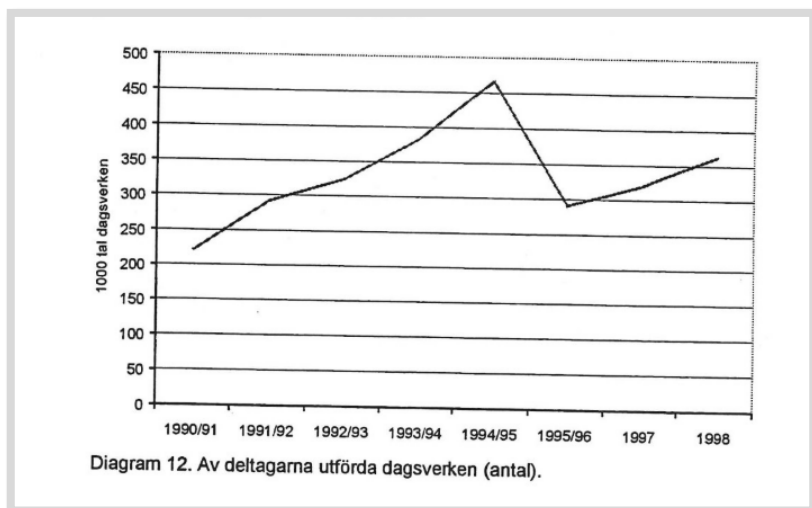
Efter år 2000, när rotpoststämplingen minskat kraftigt, lyfter Skogsstyrelsen fram betydelsen av stämplingen för utvecklingen av både produktionsmål och miljömål. Man menar att det finns både direkta och indirekta effekter av verksamheten. De direkta effekterna är effekten av att myndighetens kompetens används på det enskilda objektet. Den indirekta effekten som lyfts fram är att entreprenörer som avverkar av myndigheten planerade och stämplade objekt, tar med bilden av detta även till andra objekt.

Under 2007 utreds vilka effekter Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet har på konkurrensen på virkesmarknaden, hur myndigheten gör åtskillnad mellan myndighetens tillsynsuppgifter och uppdragsverksamhet och hur uppdragsverksamheten påverkar andra organisationers tjänsteutbud. Inom delar av skogsbruket finns det ett motstånd mot och ett missnöje med att myndigheten utför rotpoststämpling, och menar att detta påverkar virkesmarknaden negativt. Rotpoststämplingen är en av de verksamheter som undantas från uppdragsverksamhet genom ändringarna i Skogsstyrelsens instruktion SFS 2009:1393.

10.1.2.3 Arbetsmarknad

Grunden för Skogsstyrelsens arbete med uppdrag för att stötta arbetsmarknadspolitiken kommer från beredskapsarbetena som införs på 1930-talet för att ersätta AK-jobben. Beredskapsarbetena har stor betydelse för såväl myndighetens ekonomi som för arbetsmarknaden och är en omfattande verksamhet in på 1990-talet.

I årsredovisningen 1995 tar Skogsstyrelsen upp en kraftig minskning av omfattningen av beredskapsjobb, med en ändrad inriktning mot arbetslivsutveckling (ALU). De skogliga beredskapsjobben med inriktning mot skogsbruksåtgärder minskar, och försvinner, då de i sin tur ersätts av anställningsstöd, 1998. För Skogsstyrelsens del innebär övergången till anställningsstöd att verksamheten minskar i omfattning, och övergår i projektform. I projektform byter också arbetet karaktär från beredskapsjobben som handlat mycket om skogsvård för ökad produktion, till inriktning mot naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv.



Figur 36. Utdrag ur Skogsstyrelsens årsredovisning 1998. I diagrammet visas utvecklingen av dagsverken som utförs av deltagare i arbetsmarknadsåtgärder hos Skogsstyrelsen. Under de senare åren i diagrammet 1997-1998 har verksamheten styrts över mot ALU, som kräver mindre arbetsledning. Skogsstyrelsen lyfter fram att detta påverkat även övrig verksamhet i Skogsvårdsorganisationen.

Bland de projekt för sysselsättning och anställningsbarhet som startar sent 1990-tal, finns Skog & Miljö, Skog & Historia och Gröna Jobb, som pågår i olika omfattning under flera år. Under 2006-2007 ändras arbetsmarknadspolitiken på nytt, och Gröna Jobb och andra projekt mellan Skogsstyrelsen och arbetsmarknadsmyndigheterna avslutas.

Skogsstyrelsens uppdrag och projekt, med aktiviteter för att stötta arbetslösa, minskar efter gröna jobb, men det finns kvar några regionala och lokala insatser. Under 2013 sluter Skogsstyrelsen sedan på nytt avtal om ett stort arbetsmarknadsuppdrag, nu baserat på jobb och utvecklingsgarantin, tillsammans med arbetsförmedlingen, SAFT. Projektet avslutas under 2015, men ersätts regionalt av lokala projekt under 2016.

2017 får Skogsstyrelsen i regeringsuppdrag att starta en ny arbetsmarknadsinsats, som får namnet "Naturnära jobb". Med uppdraget följer riktade medel och perioden med arbetsmarknadsuppdrag som en del i Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet tar slut.

10.1.2.4 Skogsbilvägar

Före 1993 hade Skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen en omfattande verksamhet inriktad mot skogsbilvägar. Det bestod dels av myndighetsverksamhet som tog fram underlag för och betalade ut bidrag för att utveckla vägsystemen, dels uppdragsverksamhet med att projektera och utreda skogsbilvägar.

Efter att bidraget avvecklades (1 juli 1992) så fanns det kvar mycket kompetens om skogsbilvägar i Skogsvårdsorganisationen, och till en del arbetade man med projektering och båtadsberäkningar som uppdragsverksamhet. Successivt har både mängden uppdrag och antalet resurser med kompetens om vägbyggnad minskat. I perioder har kvarvarande resurser genomfört omfattande kompetensstöd, både till privatskogsbruket och till andra myndigheter, t ex

lantmäteriet och Trafikverket. Under flera år har Skogsstyrelsen utfört arbeten med kompetensförsörjning och utveckling av vägförvaltning som uppdragsverksamhet finansierade med Konjunkturutmättningsfonderna för det enskilda skogsbruket i Gävleborg och Dalarna.

11 Policyutveckling

11.1 Extern samverkan

11.1.1 Inledning

Sektorsansvaret. Skogsstyrelsens externa samverkan har under åren fyllt många syften. För Skogsstyrelsen blir samverkan särskilt viktig eftersom staten och skogsnäringen har ett gemensamt ansvar för att uppfylla skogs- och miljöpolitiska mål. Samverkan kan därmed bidra till en hållbar utveckling i skogen.

Skogsstyrelsens och de tidigare Skogsvårdsstyrelsernas arbete med samverkan som skogspolitiskt verktyg sträcker sig minst 50 år tillbaka. Vid genomgång av myndighetens årsredovisningar från 1993 till 2023 ses en stor ökning av mängden samverkan under perioden 2006–2015. Före 2006 förekommer i stort sett inte benämningarna dialog, sektorsråd eller samverkan. Centrala skogsskyddskommittén och Centrala samverkansgruppen för skogsbrukrenskötsel bildades under 1970-talet och är fortfarande i drift. På Skogsvårdsstyrelsernas initiativ inrättades på kommunal nivå under 1990-talet så kallade samrådsgrupper där frågor rörande skogsbruket i kommunen diskuteras mellan representanter för kommun, skogsägare, virkesköpare, naturvårdsföreningar med flera. Antalet permanenta samverkansgrupper har ökat över tid avseende och uppgår idag till närmare 20 stycken. Därutöver finns temporära samverkansgrupper knutna till exempelvis regeringsuppdrag eller samverkansprocesser.

Ursprunget till de olika grupperingarna skiljer sig åt. De permanenta rådgivande grupperna uppstod när behovet av regelbunden samverkan identifierats. Flera av nuvarande samverkansgrupper är resultat av olika regeringsuppdrag där samverkansgrupper blev en konsekvens av uppdraget medan exempelvis sektorsråden bildades på initiativ av dåvarande generaldirektör. Användarrådet för skoglig statistik initierades utifrån en generell förväntan från SCB att en statistikansvarig myndighet ska ha kännedom om behov av statistik samt huvudsakliga användare och användningar. Vissa samverkansgrupperingar har ett specifikt sakområde att hantera, exempelvis Centrala skogsskyddskommittén eller Centrala frö- och planträdet, medan andra är mer allmänna som Nationella sektorsrådet.

Myndighetssamverkan. Samverkan med andra myndigheter är också viktig då flera politikområden med andra ansvariga myndigheter direkt eller indirekt påverkar skog och skogsmark. Betydelsen av samverkan med länsstyrelserna lyftes fram i årsredovisningarna från mitten av 1990-talet. Samverkansavtal har under åren tecknats med flera myndigheter som exempelvis Arbetsförmedlingen i samband med arbetsmarknadsprojekt. För uppdrag åt andra myndigheter kan exempelvis samverkan med Lantmäteriet nämnas där Skogsstyrelsen gör inmätningar av skyddade områden. Naturvårdsverket, Sametinget, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, SLU, Havs- och vattenmyndigheten samt Sveriges samtliga regioner är ytterligare exempel på myndigheter och organisationer där specifikt samverkan har eller har varit föremål för särskilda överenskommelser. Ambitionen är att det årligen hålls högnivåmöten med dessa organisationer.

Dialog och samverkan är idag etablerade skogspolitiska verktyg. Det blev allt vanligare att nyttja dialog som skogspolitiskt verktyg efter 2014 och framåt. Detta sågs som en effekt av projektet ”Dialog om miljöhänsyn” som hade fallit väl ut och som sedan mynnade ut i det alltjämt pågående och brett accepterade målbildsarbetet för god miljöhänsyn.⁶⁶ Initialt fördes dialog med ett 80-tal företag och organisationer som tillsammans stod för 90 procent av avverkningsanmäld areal. Antalet dialoger har över åren varierat beroende på önskemål från företag och tillgängliga resurser hos Skogsstyrelsen. Från 2024 sker dialog med intresseorganisationer på likartat sätt som med skogsföretagen. Även tidigare genomfördes dialoger med intresseorganisationer men då utifrån mindre strukturerade former än för skogsföretagen. 2024 genomfördes dialoger med femton skogsnäringsföretag och elva intresseorganisationer på ledningsnivå. Tanken är att dialogerna ska ge ökad förståelse för varandras verklighet, se möjligheter till samverkan och vara en arena för information och utbyte av tankar. Efter genomförda dialoger analyseras minnesanteckningarna och slutsatser dras. De huvudsakliga slutsatserna återkopplas till skogssektorn och utgör även underlag till Skogsstyrelsens interna arbete under kommande år.

11.2 Bakgrund till dagens permanenta samverkansforum

11.2.1 Samverkan med andra myndigheter

Samverkan med andra myndigheter är viktig då flera politikområden med andra ansvariga myndigheter direkt eller indirekt påverkar skog och skogsmark. Betydelsen av samverkan med länsstyrelser och kommuner lyftes fram i årsredovisningarna från mitten av 1990-talet. Samverkansavtal har under åren tecknats med flera myndigheter som exempelvis Arbetsförmedlingen i samband med arbetsmarknadsprojekt. För uppdrag åt andra myndigheter kan samverkan med Lantmäteriet nämnas där Skogsstyrelsen gör inmätningar av skyddade områden. Betydande samverkan sker även med Naturvårdsverket där en samverkansgrupp (SANS) bildades runt 2007 i syfte att skapa kontinuerligt samarbete på chefsnivå, myndigheterna emellan. SLU, Sametinget, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket är andra myndigheter som Skogsstyrelsen har ingått överenskommelser med om samverkan. Ambitionen är att det årligen hålls högnivåmöten med dessa myndigheter. Härutöver har Skogsstyrelsen även ingått överenskommelser om samverkan med landets samtliga regioner om regional utveckling. På handläggarnivå finns sedan tioalet år permanent samverkan med MSB och SMHI inom ramen för arbetsgruppen för naturolyckor respektive myndighetsnätverket för klimatanpassning.

11.2.2 Sektorsråd

Skogsstyrelsens nationella sektorsråd är ett rådgivande organ till Skogsstyrelsens generaldirektör. Rådets första mötet hölls den 10 oktober 2002 på initiativ av dåvarande generaldirektör. Då deltog 13 inbjudna organisationer från skogsnäring, civila samhället, forskning och andra myndigheter. Rådet är tänkt att ha en bred

⁶⁶ Effekter av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn. Skogsstyrelsens rapport 2021/10.

intressentsammansättning och avhandla frågor av policykaraktär som inte hanteras i något av Skogsstyrelsens andra rådgivande organ.

Idag har det nationella rådet utvidgats till 20 inbjudna organisationer. I huvudsak har utvidgningen handlat om civila samhällsorganisationer med starka intressen i skog. Utvidgningen har skett parallellt med att skogsfrågorna har blivit allt viktigare i samhället och de skogligen intressenterna blivit fler. Det finns idag fyra regionala sektorsråd med likartad sammansättning som ovan.

11.2.3 Sektorsdialoger

Skogsstyrelsen har bedrivit sektorsdialoger sedan 2014. Dialogerna genomförs med i huvudsak företag i skogsnäringen samt sedan något år tillbaka med ett antal organisationer i civila samhället. Varje dialog dokumenteras i en offentlig handling i form av en minnesanteckning.

Sektorsdialogerna har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag från 2011 där Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tog fram en kunskapsplattform om hållbart brukande av skog och därpå följande dialogprojekt om miljöhänsyn.^{67,68} Syftet med dessa mer strukturerade partsöverläggningar var att bidra till att skapa en samsyn om sektorsansvarets innebörd konkretiserat genom att diskutera arbetssätt, roller och ansvar. Ett annat viktigt syfte var att bidra till att öka förståelsen för varandras roller och förutsättningar. Under arbetets gång möttes Skogsstyrelsen av en konstruktiv och positiv anda från sektorn vilket gav en grund för fortsatt arbete med att föra dialog för en högre måluppfyllelse. I slutfasen av Skogsstyrelsens projekt ”Dialog om miljöhänsyn” genomfördes i slutet av 2012 en strukturerad dialog med besök till ett tjugotal skogsföretag och intressenter. Fokus låg på miljöhänsyn i skogsbruket. En slutsats Skogsstyrelsen drog från dessa dialogmöten var att arbetssättet med en strukturerad sektorsdialog med ett urval företag och intressenter har stor potential för framtiden. De berörda företagen och intressenterna var också genomgående positiva och uppmanade Skogsstyrelsen att utveckla arbetssättet.

Sektorsdialog är idag ett skogspolitiskt verktyg och ett viktigt komplement till andra verktyg och syftar till att vara en del i att förverkliga de skogspolitiska målen. Tanken är att dialogerna ska ge ökad förståelse för varandras verklighet, se möjligheter till samverkan och vara en arena för information och utbyte av tankar. Därmed skapas underlag till strategisk utveckling hos berörda organisationer. Sektorsdialogerna och deras potential som policyverktyg är för närvarande föremål för följeforskning i SLU:s regi.

11.2.4 Centrala frö- och planrådet

Centrala frö- och planrådet är ett rådgivande organ till Skogsstyrelsen inom kärnområdet frö och plantor, inkluderande genetiska aspekter och

⁶⁷ Skogs- och miljöpolitiska mål brister, orsaker och förslag på åtgärder. Skogsstyrelsens meddelande 2011/2.

⁶⁸

Målbilder för god miljöhänsyn – en delleverans från Dialog om miljöhänsyn. Skogsstyrelsens rapport 2013:5.

skogsföryngring, i syfte att uppnå bra framtida skogar. Rådet har funnits sedan mitten av 70-talet.

Rådet träffas en till två gånger per. I rådet ingår sedan överskådlig tid representanter från Föreningen Sveriges skogsplantproducenter, Skogforsk, universitet och högskolor, Skogsindustrierna, och skogsägarrörelsen.

11.2.5 Skogsstyrelsens användarråd för skoglig statistik

SCB och de statistikansvariga myndigheterna har användarråd sedan början av 2000-talet. Skogsstyrelsen har haft användarråd kopplat till statistikframställning sedan 2004. I den av SCB utgivna "Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken" angavs att "[den] statistikansvariga myndigheten bör anpassa statistikens innehåll och omfattning till samhällsutvecklingen och basera denna anpassning på omvärldsbevakning inklusive dialog med användarna till exempel i användarråd och i andra fora, direkt med enskilda användare och i systematiska användarstudier." I de nya riktlinjerna för officiell statistik⁶⁹ anges inget om användarråd men i 5§ och 10§ i SCB:s föreskrifter 2016:17 och i handboken "Kvalitet för den officiella statistiken" förutsätts den statistikansvariga myndigheten ha kännedom om behov av statistik samt huvudsakliga användare och användningar.

Rådet träffas två gånger per år. I rådet ingår 11 representanter för myndigheter, intresseorganisationer, skogsindustri samt forskning.

11.2.6 Expertkommittén för skogliga uppföljningar

I kommittén förs dialog kring uppföljningsresultat mellan Skogsstyrelsen och sektorn. Kommittén inrättades 2013 som ett resultat av flera parallella processer som ett förslag från en Skogsstyrelseintern utredning av myndighetens inventerings- och uppföljningsverksamhet men även som ett resultat av projektet "Dialog om miljöhänsyn". Bakgrunden till arbetet var att det saknades en samlad plan för den verksamheten. Det infördes nya inventeringar och gjordes förändringar i befintliga utan att det fanns en samlad strategi och behovsanalys. Motivet för expertgruppen var bland annat att öppna för insyn i inventeringarna och därigenom skapa förtroende för inventeringarna och deras resultat.⁷⁰

Expertkommittén är ett rådgivande organ som dels bedriver eget arbete, dels fungerar som ett stöd till ansvariga för enskilda uppföljningar och till Skogsstyrelsens användarråd för skoglig statistik.

Skogsstyrelsen är huvudman för kommittén och utser ledamöter efter förslag från berörda organisationer. Expertkommittén har två möten per år och har 12 ledamöter från skogsbruket, myndigheter och intresseorganisationer.⁷¹

⁶⁹ Riktlinjer fastställda av SCB 2018-03-27, SCB dnr 2018/495.

⁷⁰ Långsiktig plan för Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar, Skogsstyrelsens rapport 2011/8.

⁷¹ Beslut om inrättande av Skogsstyrelsens expertkommitté för skogliga uppföljningar, protokoll nr 1 2013-04-11.

11.2.7 Samverkansgrupp för målbilder för miljöhänsyn

Syftet med samverkansgruppen för förvaltning av målbilderna för god miljöhänsyn är att hålla dialogen om miljöhänsynens bidrag till måluppfyllelsen av de skogs- och miljöpolitiska målen levande. Detta görs konkret genom att arbeta med utveckling och ständiga förbättringar av de målbilder för god miljöhänsyn som utvecklats inom projektet ”Dialog om miljöhänsyn”.⁷² Syftet med samverkansgruppen är även att den ska underlätta implementeringen av målbilderna i berörda myndigheter, organisationer och företag. (PM 2011/3281 Uppdrags-beskrivning – samverkansgrupp för förvaltning av målbilder för god miljöhänsyn).

11.2.8 Centrala samverkansgruppen för skogsbruk-renskötsel

I ett försök att stärka samverkan samt öka kunskapen och förståelsen mellan skogsbruk, renskötsel och berörda myndigheter startades 1971 Centrala samrådsgruppen skogsbruk-rennäring. Gruppen är fortfarande aktiv men kallas idag kallas Centrala samverkansgruppen skogsbruk-renskötsel, CSG. Skogsstyrelsen har ansvar som ordförande och för sekretariat. I gruppen ingår representanter från Sametinget, Svenska samernas riksförbund, Renägarförbundet, Skogsindustrierna, LRF Skogsägarna, Sveaskog, Allmänningsskogarna, Svenska kyrkan och GS-facket. Både arbetet med renbruksplaner och samplanering.se är initierade efter diskussioner i CSG.

11.2.9 Centrala skogsskyddskommittén

Centrala skogsskyddskommittén (CSK) är ett rådgivande organ och referensforum till Skogsstyrelsen och SLU Skogsskadecentrum i skogsskadefrågor som funnits sedan 1973. Betydande skador på skog och på virke förorsakade genom angrepp av barkynglande skadeinsekter och kraftiga och utbredda stormfällningar under senare delen av 1960-talet var bidragande orsaker till ett centralt forum för skogsskyddsfrågor. En representant vardera för dåvarande Domänverket, Skogsindustriernas samarbetsutskott, AB Sågverksintressenter, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund samt Skogsstyrelsen skulle ingå i forumet. Idag utgörs kommittén av 12 representanter från myndigheter, forskningsinstitutioner samt skogsbruket. CSK:s lägesbeskrivningar och förslag till åtgärder utgör underlag för Skogsstyrelsens, SLU:s och övriga skogssektorns agerande i skogsskadefrågor. CSK:s huvuduppgift är att genom samverkan bidra till att förebygga och bekämpa skador på skog och skogsmark. Kommittén bör ha en sammansättning så att det finns representation från hela landet.

11.2.10 Skogssektorns jämställdhetsråd

Skogssektorns jämställdhetsråd från 2022 är det senaste tillkomna rådet. Syftet med rådet är att gemensamt utveckla både enskilda organisationers och sektorns övergripande jämställdhetsarbete. Skogsstyrelsen samordnar rådet tillsammans med SLU och är skogssektorns nationella forum för dialog och samverkan i syfte att nå en jämställd skogssektor. Den gemensamma målbilden lyder ”En inkluderande skogssektor fri från diskriminering och med samma makt och förutsättningar för alla, oavsett kön, att bli och vara verksamma, påverka och utvecklas”. Rådet utgörs av 35 organisationer från hela sektorn i vid mening,

⁷² Målbilder för god miljöhänsyn, Skogsstyrelsens rapport 2013/5.

däribland skogsbolag, skogsägarföreningar, lärosäten, frivilligorganisationer och myndigheter.

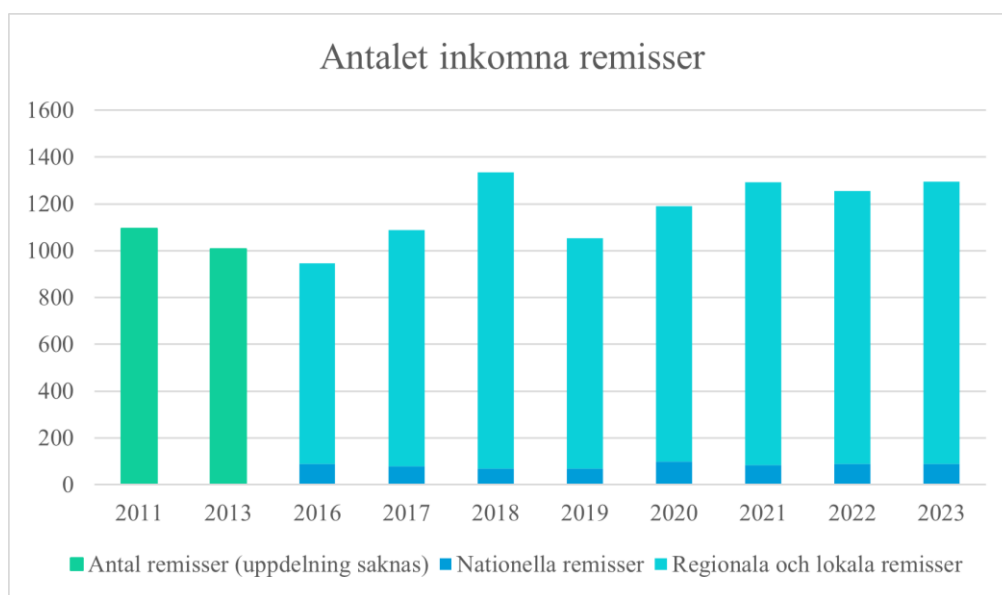
11.3 Yttranden och remisser

11.3.1 Regionala, lokala och nationella remisser

Skogsstyrelsen hanterar många fler regionala och lokala remisser än nationella

I nuläget inkommer ungefär 90 nationella remisser respektive omkring 1200 regionala och lokala remisser till Skogsstyrelsen varje år.⁷³ Nationella remisser kommer från regeringen, centrala myndigheter eller har nationell karaktär. De regionala och lokala remisserna har ökat, främst till följd av samhällets omställning i riktning mot ökad elektrifiering och minskad klimatpåverkan.

Det finns begränsat med information för att beskriva förändringarna över tid. I Skogsstyrelsens årsredovisningar mellan 1993 och 2010 saknas användbar information om hantering av inkomna remisser. I de flesta av Skogsstyrelsens årsredovisningar efter år 2011 finns en kortfattad beskrivning av arbetet samt antalet inkomna remisser. Figur 37 illustrerar förändringen av antalet inkomna remisser över tid från 2011 till och med 2023.



Figur 37. Antalet inkomna remisser enligt Skogsstyrelsens årsredovisningar 2011-2023.

11.3.2 Arbetssättet har förbättrats för regionala och lokala remisser

Remisser från länsstyrelser och kommuner, liksom andra remisser av regional eller lokal karaktär, fördelar Skogsstyrelsens registratur till handläggargruppen för regionala remisser. Skogsstyrelsen förändrade arbetssättet 2019 och bildade en grupp med regionala remisshandläggare för att på ett mer effektivt sätt hantera mängden ärenden. I nuläget finns 10 handläggare fördelade på de tre geografiska regionerna. Handläggarna är enligt den gällande kompletterande arbetsordningen särskilt förordnade tjänstemän, med rätt att fatta så kallade enpersonsbeslut. Beslutsrätten gäller över regiongränserna. Det skapar förutsättningar för

⁷³ Beräknat genomsnitt utifrån Skogsstyrelsens årsredovisningar 2021-2023

flexibilitet när arbetsbelastningen varierar mellan regionerna. Ärenden av större principiell betydelse beslutas av distrikts- eller regionchef.

11.3.3 Hanteringen av nationella remisser är flexibel för att involvera rätt kompetenser

Skogsstyrelsens registratur lämnar nationella remisser till två nationella kontaktpersoner från Policyenheten som hjälper generaldirektören och övriga chefer att fördela remisserna rätt i organisationen så att lämpliga kompetenser involveras.

11.3.4 Remisserna är mer resurskrävande

Tidsåtgången och komplexiteten har generellt ökat över tid för remisser som Skogsstyrelsen hanterar. Arbetet med att hantera remisser från start till slut involverar allt fler personer men det går inte att söka ut i systemen hur mycket större tidsåtgången är.

Regionala remisshandläggare har ofta avstämning med områdesskyddshandläggare och ibland avstämning med en eller flera specialister i samband med handläggningen. Att Skogsstyrelsen har en grupp med regionala remisshandläggare effektiviserar arbetet genom att de hanterar flera liknande remisser. Utan den regionala handläggargruppen är bedömningen att betydligt fler anställda hade behövt involveras som handläggare med tanke på antalet ärenden per år som illustrerats i figur 37.

Det är tydligt att fler och olika specialister har behövt involveras över tid för att hantera nationella remisser. I en grov uppskattning involveras tre gånger så många unika handläggare med olika specialistkompetenser 2023 jämfört med 2007. Dubbelt så många unika handläggare 2023 jämfört med 2015. Notera att den unika handläggaren endast avser den ansvariga handläggaren, som i sin tur ofta behöver ha avstämning med någon eller några andra i samband med handläggning inför beslut. Sedan 2007 dokumenteras löpande inkommande nationella remisser och hanteringen i en intern logg. Loggen innehåller ett fåtal uppgifter som titel/ärende, handläggare samt beslutsnivå. Loggen möjliggör en översiktlig analys av förändringar över tid. Analysen innehåller osäkerheter och ska därför ses som indikationer, det krävs manuell sortering på grund av brister i dokumentationen⁷⁴ eller olika benämningar. År 2007 involverades drygt 10 unika handläggare för ärenden med benämningen remiss. År 2015 var det omkring 20 unika handläggare. År 2023 involverades drygt 30 unika handläggare. För skogligt omfattande remisser bildas en arbetsgrupp med en handfull personer, ofta med olika specialistkompetenser. Det saknas särskild notering om vilka remisser som är skogligt omfattande eller när arbetsgrupp bildats. En grov ämnessortering visar att det inkommer allt mellan 3–15 mer skogligt omfattande nationella remisser per år, vid jämförelse av åren 2007, 2015 samt 2023.

⁷⁴ Ju längre tillbaka i tid desto fler registreringar av ärenden utöver nationella remisser, exempelvis förekommer många enkäter och år 2007–2008 förekommer ordet brev som ärende/titel

11.4 Regeringsuppdrag

11.4.1 Inledning

Det årliga regleringsbrevet är en bärande del av Skogsstyrelsens policyutveckling och regeringens instrument för att styra och kontrollera myndighetens verksamhet och utgifter. Här följer en övergripande redogörelse och bedömning av ett antal uppgifter i Skogsstyrelsens regleringsbrev under perioden 1993/94 till 2024. Uppgifterna är ett mått myndighetens verksamhet med policyutveckling och på regeringens politik. Vidare följer en beskrivning av myndighetens hantering av regeringsuppdrag sedan 2015.

11.4.2 Regleringsbrevet – ett styrinstrument

Regeringens regleringsbrev till Skogsstyrelsen och andra myndigheter är ett centralt instrument för att styra och kontrollera deras verksamhet och utgifter under det aktuella budgetåret. Regleringsbrevet visar vilka uppgifter Skogsstyrelsen ska prioritera under året för att säkra ett resurseffektivt arbete i linje med regeringens politik. Regleringsbrevet syftar också till att underlätta för regeringen att följa upp och utvärdera Skogsstyrelsens prestationer.

Regleringsbreven innehåller i stort en del som rör Skogsstyrelsens verksamhet och en del som rör finansiering. Delen om verksamhet ger tydliga riktlinjer för och förväntningar på myndighetens arbete med hjälp av mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Detta klargör Skogsstyrelsens ansvar för verksamheten och hur den ska rapporteras.

Regleringsbrevets del om finansiering sätter ekonomiska ramar för verksamheten bland annat genom tilldelade anslag och vilka villkor som gäller för olika anslagsposter. Resursfördelningen vägleder Skogsstyrelsen i arbetet med att styra, planera och organisera sin verksamhet utifrån de givna ramarna.

Det finns några generella skillnader mellan uppdrag och återrapporteringskrav. Uppdragen är ofta mer komplexa till sin natur och kan innebära både ett djupare och bredare utredande och/eller operativt arbete i frågan i jämförelse med arbetet med återrapporteringskraven. Även tidpunkten för rapportering till regeringen skiljer sig åt: Uppdragen kan löpa över flera år och innehålla delrapporteringar. Återrapporteringskrav däremot rapporteras i årsredovisningen och med eventuella kompletterande underlag beroende på den ambitionsnivå Skogsstyrelsen väljer för att hantera uppgiften.

Utöver uppdragen i regleringsbrevet kan Skogsstyrelsen även få regeringsuppdrag löpande under året enligt särskilda regeringsbeslut.

11.4.3 Avgränsningar

Eftersom resurserna för att ta fram uppgifter om Skogsstyrelsens regleringsbrev är begränsade och det saknas tillförlitliga data i vissa avseenden har följande avgränsningar gjorts:

Urval av datakällor: Underlaget omfattar uppgifter från det sista ändringsbeslutet av ett regleringsbrev till Skogsstyrelsen för jämna år under perioden 2004–2024. Samtliga dessa regleringsbrev med ändringsbeslut är publicerade på Ekonomistyrningsverkets hemsida. För perioden 1993/94–2002 har sex

regleringsbrev tillhandahållits från Skogsstyrelsens arkiv, varav fyra är bedömda. Det är oklart om det finns ändringsbeslut på dessa regleringsbrev. Det tidigaste regleringsbrevet avser tre år (perioden 1993/94 till 1995/96). Andra möjliga datakällor, som Skogsstyrelsens Årsredovisning, separata regeringsbeslut för nya uppdrag eller uppdrag till Skogsstyrelsen i Naturvårdsverkets eller andra myndigheters regleringsbrev, ingår inte i bedömningarna.

Beskrivning av verksamheten: Inga skattningar görs av arbetstid eller kostnader för att genomföra uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet, eftersom det inte är möjligt att samla in tillförlitliga sådana uppgifter. Av liknande anledning görs inte heller någon beskrivning av Skogsstyrelsens hantering av regleringsbrevet före 2015.

11.4.4 Hur bedömningarna har gjorts

Uppgifterna i Skogsstyrelsens regleringsbrev i tabell 4 avser följande:

- *Återrapporteringskrav och nya uppdrag:* Summan av antalet återrapporteringskrav och nya uppdrag (nedan). Huruvida ett nytt uppdrag finns med som ett återrapporteringskrav i ett tidigare regleringsbrev har inte undersökts.
- *Återrapporteringskrav:* Antalet nya och eventuellt pågående skogliga och icke-skogliga (exempelvis administrativa) återrapporteringskrav i regleringsbrevet, exklusive återrapporteringskrav om utfall och prognoser.
- *Nya uppdrag:* Antalet nya uppdrag i det sista ändringsbeslutet för det aktuella året. Pågående uppdrag, exempelvis angivna i bilaga eller i text, är exkluderade.
- *Varav skogliga uppdrag:* Antalet uppdrag som rör skog, klimat, miljö, natur etcetera. Uppdragen kräver viss skoglig kompetens för sitt genomförande och faller huvudsakligen in under det skogliga politikområdet. Övriga uppdrag klassificeras som "icke-skogliga". De omfattar administrativa aspekter av Skogsstyrelsens verksamhet (exempelvis uppdraget E-förvaltning). De kan även avse frågor som huvudsakligen rör andra än skogliga politikområden, som rena arbetsmarknadsuppdrag (exempelvis Moderna beredskapsjobb). Uppdrag som utgår från skogen som bas och som avser näringsliv, sysselsättning, turism, företagande, handel, regional utveckling/tillväxt och jämställdhet är klassificerade som skogliga.

De skogliga uppdragen karaktäriseras vidare enligt följande:

- *Främst utredande karaktär:* Antalet uppdrag som främst avser att samla in och analysera data, utvärdera alternativ och i en skriftlig redovisning presentera åtgärdsförslag, rekommendationer, konsekvenser av styrmedel etcetera.
- *Främst operativ karaktär:* Antalet uppdrag som främst avser att utföra konkreta åtgärder eller att hantera frågor som huvudsakligen är av praktisk

eller teknisk natur. Exempel på sådana genomförandeuppdrag avser rådgivning, samverkan eller uppföljningar i fält.

- *Följer av EU-initiativ*: Antalet uppdrag som följer av lagstiftning, strategier, program eller andra initiativ från EU, samt av svenskt ordförandeskap i EU.
- *Produktionsuppdrag*: Antalet uppdrag med tydlig koppling till det skogliga produktionsmålet (enligt Prop. 1992/93:226), exempelvis frågor om föryngring, skogsproduktion, tillväxt och skador. Här omfattas även uppdrag om regional tillväxt/utveckling, exempelvis sådana som främst rör sysselsättning inom traditionellt skogsföretagande. Ett par exempel på produktionsuppdrag är dikesrensning och bekämpning av skogsskador.
- *Miljöuppdrag*: Antalet uppdrag med tydlig koppling till det skogliga miljömålet (Prop. 1992/93:226), som frågor om (hänsyn till) biologisk mångfald, kulturmiljövärden, sociala värden, renskötsel etc. Exempel på miljöuppdrag avser områdesskydd och miljöhänsyn.
- *Produktions-miljöuppdrag*: Antalet uppdrag som i ungefär samma utsträckning har en tydlig koppling till både det skogliga produktions- och miljömålet. Några exempel är uppdragen om Skogsriket, det nationella skogsprogrammet, EU:s landsbygdsprogram, regional tillväxt/utveckling, digitalisering, hyggesfritt skogsbruk och hållbart nyttjande.
- *Övriga politikområden*: Antalet uppdrag som inte fångas i tillräcklig omfattning av nuvarande skogspolitik och som ligger utanför nuvarande skogsvårdslag, som uppdrag om klimat, energi, social hållbarhet och tjänsteexport. Ett par exempel är uppdragen om jämställdhet i skogssektorn och återvätning.
- *Till Skogsstyrelsen*: Antalet uppdrag som huvudsakligen genomförs av Skogsstyrelsen.
- *Myndighetssamverkan*: Antalet uppdrag som huvudsakligen eller i stor utsträckning genomförs tillsammans med en annan eller flera andra myndigheter. Uppdragen har formuleringar som ”Skogsstyrelsen och NN”, ”i samråd”, ”efter samråd”, ”i samverkan med”, ”tillvarata kunskap från”, ”upprätta samarbete med” och ”involvera”.
- *Sektorsuppdrag*: Antalet uppdrag som har en tydlig anvisning om att Skogsstyrelsen ska genomföra det med skogssektorn eller relevanta aktörer där skogssektorn kan antas vara inkluderad. Dessa uppdrag kan även ske i samverkan med en eller flera andra myndigheter.
- *Genomsnittligt antal ord*: Det genomsnittliga antalet ord per uppdrag inklusive dess rubrik. Det kan ses som ett generellt mått exempelvis på uppdragets komplexitet eller dess detaljstyrning av uppdragsgivaren.

11.4.5 Resultat från bedömningen

Bedömningar gjordes av 15 regleringsbrev under perioden 1993/94 till 2024 (se tabell 4). Totalt sett innehöll de 103 åiterrapporteringskrav och 84 uppdrag. 76 av dessa uppdrag var skogliga, varav 44 huvudsakligen var av utredande karaktär.

Det går under undersökningsperioden inte att skönja några tydliga trender, snarare en årlig variation både vad gäller antalet åiterrapporteringskrav och regeringsuppdrag, liksom av uppdragens karaktär. Ett undantag är det stora antalet uppdrag 2022 som följde av propositionen om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58). Detta år fick Skogsstyrelsen även ett antal regeringsuppdrag både i separata regeringsbeslut och i Naturvårdsverkets regleringsbrev (data är inte redovisade).

Vad gäller de skogliga uppdragens ”hemvist” kopplar 42 tydligt till produktionsmålet. De avser rena produktionsuppdrag samt produktion i kombination med uppdrag om miljö- eller andra politikområden. 53 av de skogliga uppdragen kopplar tydligt till miljömålet. De avser rena miljöuppdrag samt miljö i kombination med uppdrag om produktion eller andra politikområden. 25 av de skogliga uppdragen bedöms koppla i lika stor utsträckning till produktions- och miljömålet. Förhållandevis få (åtta) uppdrag kopplar till ett annat politikområde, varav tre även kopplar till produktions- och/eller miljömålet.

Av de skogliga uppdragen har Skogsstyrelsen genomfört 45 på egen hand och 29 i samverkan med en eller flera andra myndigheter, oftast Naturvårdsverket. I 13 av uppdragen finns en tydlig anvisning om att Skogsstyrelsen ska genomföra det med skogssektorn eller relevanta aktörer där skogssektorn kan antas vara inkluderad.

Det genomsnittliga antalet ord i de skogliga uppdragen visar, liksom övriga klassningar, en årsvariation och är en svårtolkad parameter. Möjligen kan noteras att det högsta värdet, under 2024, förklaras av en ovanligt detaljerad beskrivning av innehållet i uppdraget om ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet.

Som framgår ovan av avgränsningarna har ett urval av datakällor använts i analysen. En säkrare bedömning av eventuella förändringar i Skogsstyrelsens policyutveckling under 1993–2024 där främst regeringsuppdrag används som mått skulle även behöva inkludera uppdrag till Skogsstyrelsen som både är i form av separata regeringsbeslut och som omfattas av andra myndigheters regleringsbrev.

11.4.6 Arbetssätt med regleringsbrev och regeringsuppdrag

Sedan 2015 bereder och genomför Skogsstyrelsens regeringsuppdrag i stort enligt följande process: Initialt förankrar en arbetsgrupp förslag till hantering och tolkning av regeringsuppdraget med avdelningsledningar och potentiell beställare (oftast enhetschef). Hanteringen avser främst uppdragets organisatoriska hemvist och riggning, om det bör genomföras som ett projekt etcetera, samt frågor till en eventuell uppdragsdialog med regeringen. Generaldirektören ger synpunkter på hanteringen och klargör ledningens fortsatta delaktighet, utöver överenskomna redovisningstillfällen till regeringen. Beställare och projektledare riggar regeringsuppdraget och tar vanligtvis fram en uppdragsbeskrivning eller ett

projektdirektiv. Beställaren och eventuell styrgrupp ansvarar därefter för att uppdraget genomförs enligt vald genomförandeform.

Tabell 4. Återrapporteringskrav och regeringsuppdrag i 15 regleringsbrev till Skogsstyrelsen under perioden 1993/94 till 2024. Uppdrag med ett skogligt innehåll är klassificerade (se gråmarkerade kolumner) bland annat efter sin karaktär, koppling till politikområde och om genomförandet avser samverkan. Produktionsuppdrag avser både rena produktionsuppdrag och produktionsuppdrag med tydlig koppling även till miljö och/eller andra politikområden. Miljöuppdrag avser både rena miljöuppdrag och miljöuppdrag med tydlig koppling även till produktion och/eller andra politikområden. Understruken siffror anger det lägsta respektive högsta antalet i respektive kategori. Summan anger det totala antalet under undersökningsperioden och snittet det genomsnittliga antalet per år. Vidare förklaringar av tabelluppgifter framgår ovan

År	Återrapporteringskrav och nya uppdrag	Återrapporteringskrav	Nya uppdrag	Varav skogliga uppdrag	Främst utredande karaktär	Främst operativ karaktär	Följer av EU-initiativ	Produktionsuppdrag	Miljöuppdrag	Produktions-miljöuppdrag	Övriga politikområden	Till Skogsstyrelsen	Myndighetssamverkan	Sektorsuppdrag	Genomsnittligt antal ord
93/94-95/96	<u>5</u>	4	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	16
1998	12	7	5	3	2	1	0	0	3	0	0	2	1	0	79
2000	9	8	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	48
2002	7	7	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
2004	15	11	4	4	4	0	0	0	3	0	1	3	1	0	65
2006	<u>20</u>	12	8	8	<u>6</u>	2	1	6	<u>7</u>	5	0	3	5	2	85
2008	15	9	6	6	4	2	<u>2</u>	4	4	2	0	4	2	1	68
2010	10	4	6	6	3	3	0	2	6	2	0	3	3	<u>3</u>	115
2012	12	3	9	9	5	4	1	7	4	2	2	<u>6</u>	3	1	95
2014	12	4	8	7	2	5	0	4	4	1	0	3	4	1	109
2016	13	4	9	8	4	4	1	2	6	2	3	<u>6</u>	1	1	85
2018	15	<u>13</u>	2	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	61
2020	17	12	5	4	3	1	0	3	2	1	0	3	1	0	76
2022	16	3	<u>13</u>	<u>11</u>	<u>6</u>	<u>5</u>	1	<u>8</u>	<u>7</u>	<u>6</u>	1	4	<u>6</u>	4	113
2024	9	<u>2</u>	7	7	2	<u>5</u>	1	4	4	2	1	<u>6</u>	1	0	<u>120</u>
Summa	187	103	84	76	44	32	7	42	53	25	8	45	29	13	
Snitt	12,5	6,9	5,6	5,1	2,9	2,1	0,5	2,8	3,5	1,7	0,5	3,0	1,9	0,9	76

11.5 EU och internationellt arbete

11.5.1 Övergripande beskrivning

Utvecklingen av arbetet med EU-lagstiftningar ökar. Det gäller såväl antal de senaste två decennierna, som deras komplexitet. Antalet ord i de operativa artiklarna har t ex fördubblats.⁷⁵ Ökar gör även antalet delegerade akter (sekundär EU-lagstiftning).⁷⁶ Konsekvensen är att förhandlingsarbetet ökar både i rådet (mellan medlemsstater) och i Europaparlamentet. Därmed ökar det förberedande arbetet i EU-kommissionens expertgrupper och kommittéer för sekundär EU-lagstiftning. Även längden på EU-förhandlingarna ökar signifikant.⁷⁷ Slutsatsen är en ökad komplexitet i policyfrågor som kräver mer resurser av medlemsstaternas departement och myndigheter. Det behövs såväl resurser som kompetens för analysera, förhandla och genomföra en ständigt ökad volym av EU-lagstiftning, inklusive anpassningar till nationella regelverk.

För skogsrelaterad lagstiftning specifikt, är det framförallt de senaste fem åren, med presentationen av EU:s gröna giv i december 2019, som ökningen av antalet nya lag- och policyförslag har ökat markant. För att lista de mest uppenbara exemplen:

- naturrestaureringsförordningen,
- avskogningsförordningen,
- certifieringsramverket för kolupptag,
- Fit for 55 paketet,
- revidering av LULUCF förordningen,
- revidering av förnybartdirektivet,
- markhälsodirektivet,
- hållbara finantstaxonomins delegerade akter,
- förslag på en skogsövervakningsförordning.

När det gäller policies har framför allt EU:s nya biologisk mångfaldsstrategi medfört ett flertal normativa riktlinjer som påverkar skogsbruk, bl.a. gällande definition av urskog och gammal skog, naturnärmare skogsbruk, och biologisk mångfaldsvänlig beskogning och återbeskogning. Även inom EU:s nya

⁷⁵ [Simplifying EU law: a cumbersome task with mixed results \(bruegel.org\)](https://bruegel.org/publications/working-papers/wp2022-01-simplifying-eu-law-a-cumbersome-task-with-mixed-results)

⁷⁶ Strömvik, M., Verheij, J. (2022). Transparency and stakeholder participation in executive EU lawmaking. Viewpoint Europe 4(2022). Lunds Universitet.

⁷⁷ Hurka, S., Haag, M. (2019). Policy complexity and legislative duration in the European Union. European Union Politics, Vol.21, issue 1.

skogsstrategi föreslås det ett antal åtgärder som t.ex. utveckling av nya hållbarhetskriterier och indikatorer för skogsbruk inklusive tröskelvärden.

11.5.2 Skogsstyrelsen - resurser EU och globalt

Skogsstyrelsen konstaterar att ovanstående utveckling också inverkar på verksamheten. Fram till något år innan det andra svenska EU ordförandeskap 2009 ägnades ungefär 2 heltidstjänster till EU och internationellt policyarbete. Utöver det ska adderas specifikt expertstöd vid analys av lag- och policyförslag vid den tiden, vilket är svårt att kalkylera. Det kan dock konstateras att detta stöd i stort följer antalet lagförslag vilket innebär att stödet har ökat i samma takt med ökningen av omfattningen av EU:s lagförslag.

Vid det andra svenska EU ordförandeskapet ökade Skogsstyrelsens bemanning av EU frågor p.g.a. efterfrågat stöd från Regeringskansliet. Det som gjorde att detta stöd ökade ytterligare var att det då förhandlades om EU:s timmerförordning som Skogsstyrelsen några år senare blev behörig myndighet för. Samtidigt tog även de globala förhandlingarna inom klimatområdet (UNFCCC) samt biologisk mångfald (CBD) mer fart och fokuset på skog blev större. Därmed blev även EU:s klimatpolitiska och biologiska mångfaldspolitiska arena större. Detta föranledde även en ökning av behovet av stöd till Regeringskansliet. Konkret har det inneburit att antalet heltidstjänster med huvudansvar för EU och internationella frågor minst fördubblades till fyra i perioden 2008 – 2012. Följaktligen ökade därmed även det löpande stödet från experter inom de olika områdena. Detta är dock svårt att sätta siffror på men som borde följa den allmänna tendensen av intensitetsökning.

Vid tillträdet av den förra EU kommissionen 2019 lades EU:s gröna giv fram, vilket nämndes ovan. Successivt presenterades de ovannämnda lagförslagen, vilket har inneburit en kraftig ökning av beställningar från Regeringskansliet till Skogsstyrelsen gällande analyser av lagförslagen såväl före och under tiden lagförslagen förhandlades, men även analyser av de slutliga lagtexterna efter förhandlingarna. Därefter har Skogsstyrelsen även varit engagerad i flera regeringsuppdrag som syftade till att reda ut förutsättningarna för genomförandet av de nya skogsrelaterade EU lagarna i Sverige. För att underlätta tillhandahållandet av expertstöd, förbättra den interna informationsspridningen samt för att i tidigt skede kunna förbereda för nationell implementering av dessa nya lagar inrättades i början av 2023 ett "EU-team" inom Skogsstyrelsen. **EU-teamet består av ett 20-tal personer** som träffas månadsvis för att kunna ge ömsesidiga uppdateringar kring aktuella förhandlingar, analyser, regeringsuppdrag och genomförandet av de EU lagar som har tillkommit med den gröna giv. En bedömning är att antalet personer som aktivt arbetar med EU-relaterade frågor – i alla fall en del av arbetstiden – nästan har fördubblats sedan 2019.

11.5.3 Betydande arbeten hos Skogsstyrelsen

11.5.3.1 PGU - Sveriges bidrag till rättvis och hållbar utveckling i världen

2003 beslutade riksdagen att Sverige skulle sträva efter en sammanhållen politik för global utveckling (PGU). Sverige var därmed tidigt ute att formulera en samstämmighetspolitik som syftade till att alla politikområden skulle bidra till en

rättvis och hållbar utveckling i världen. I samband med att agenda 2030 antogs 2015 genomfördes en nystart av politiken. Regeringen konstaterade att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 både nationellt och internationellt och att PGU fortsatt ska vara ett centralt verktyg i genomförandet.

När det gäller biståndet var tanken att global fattigdomsbekämpning och rättvisa inte bara skulle stå i förgrunden för Sidas arbete, utan att alla myndigheter skulle bidra till att förverkliga de globala målen. Under åren har det dock funnits en återkommande kritik vad gäller svagt ägarskap, otillräcklig styrning och begränsat genomslag av politiken.

11.5.3.2 Skogen i det svenska biståndet

Hur utvecklingssamarbete om skog har utvecklats över tid

Efter att areella näringar varit centralt inom biståndet, minskade tekniskt bistånd inom sektorn kraftigt under 1980 och 90-talen då social och politisk förändring sattes i centrum för att uppnå utveckling i Globala Syd. Dock har inte minst skogen sedan återkommit i centrum för internationellt intresse, både för klimateffekter och för bevarande av biodiversitet. Svenskt bistånd har till del följt den utvecklingen både för Sida och för bidrag till klimatfonder. Internationellt räknas ambitionerna för återbeskogning av områden i låginkomstländer i hundratals miljoner hektar.

Dock har inte resultaten mött förväntningarna och insatserna på skogs- och landskapsrestaurering under det senaste dryga decenniet. Givarna förväntar sig kolbindning och bevarade skogar för biodiversitet, medan behoven i syd är effektivare markanvändning för att skapa skog som ger både ekosystemtjänster samt social och ekonomisk utveckling. I detta perspektiv kan svensk kunskap och erfarenhet av hållbart skogsbruk ha en nyckelroll. Inom internationell policy är ofta förståelsen för att ny skog måste generera lokalt välstånd, och bidra till nationellt utvecklad skogssektor svag. Saknar skogen värde lokalt, så kommer den inte finnas kvar på ett uthålligt vis. Enbart klimat- och miljöbistånd kan inte heller räcka till förväntade resultat.

Sveriges nationella skogsprogram

2018 antogs strategin för Sveriges nationella skogsprogram. I Skogsprogrammet finns mål för fem fokusområden som ska bidra till att uppnå programmets vision, arbete och organisation. Fokusområde 4, *Hållbart brukande och bevarande av skogen som profilfråga i svenskt internationellt samarbete*, anger som en målsättning att skogen ska inkluderas som en profilfråga i internationellt samarbete. Skogsstyrelsens samarbete med delstaten São Paulo i Brasilien är ett exempel på ett projekt som finansierades av Skogsprogrammet. Den här typen av samarbete med en mer jämbördig partner innebar dels möjlighet att sprida svenska idéer om brukande och bevarande, och dels idéer hur man i ett sydligt land löser utmaningar som är centrala för låginkomstländer inom PGU-samarbeten. Det är dock svårt att fastställa hur Skogsprogrammets strategi har påverkat inriktningen på svenskt bistånd.

Skogsstyrelsens deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet

I Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion står att ”*Myndigheten ska inom ramen för den egna verksamheten, och i samarbete med andra aktörer, bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.*” Skogsstyrelsen har dock inget anslag från utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd) vilket begränsat myndighetens möjlighet att prioritera internationellt utvecklingssamarbete bland övriga verksamhetsuppgifter. Inriktningen har varit att Skogsstyrelsen internationella utvecklingsarbete huvudsakligen sker inom ramen för externfinansierad projektverksamhet och deltagande i informella myndighetsnätverk.

Regeringens reformagenda och nya inriktning på biståndet

Såväl inriktning som ambitionsnivå på Skogsstyrelsens internationella utvecklingssamarbete är direkt avhängigt av den rådande svenska biståndspolitik. I december 2023 presenterade regeringen en reformagenda för biståndet (*Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*). Reformagendan har senare kompletterats med ett antal strategier som mer i detalj stakar ut inriktningen för svenskt bistånd. I juni 2024 antog regeringen en ny strategi för innovation, partnerskap och kapacitetsutveckling 2024–2028 regeringen.se/contentassets/e2b54d7d785b478d8aa9d0df87b9d65d/strategi-for-innovation-partnerskap-och-kapacitetsutveckling-20242028/. Denna strategi lägger större vikt på svenska intressen, t.ex. när det gäller migration, näringslivsutveckling och handel. Den svenska resursbasen inklusive myndigheter får en central roll.

12 Sammanfattande punkter

Genom nedanstående punkter belyses några utmärkande beskrivningar för Skogsstyrelsens olika verksamheter och dess utveckling:

- Skogsstyrelsens uppdrag och instruktion har inte påtagligt förändrats sedan 1993. De mest betydande förändringarna är anpassningar till bildandet av enmyndigheten 2006, tillkomst av vissa styrande uppgifter samt regleringen av uppdragsverksamheten
- Finansiering via myndighetsanslaget har över tid varit relativt oförändrat även om variation finns mellan enskilda år medan finansiering via avgiftsfinansierad verksamhet har sjunkit över tid
- Antalet årsarbetskrafter har mer än halverats sedan 1993.
- Omfattningen av Tillsyn vad gäller årsverken är relativt konstant för perioden trots allt fler och mer komplicerade ärenden, mkt beroende av tillkomsten av MB och artskyddet.
- Den snabba rättsutvecklingen påverkar Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt och Skogsstyrelsen arbetar i högre grad idag med exempelvis inkommande tips, överklagade ärenden eller tillsynsbegäran, än för bara några år sedan.
- Skogsstyrelsens bidrog mest till arealen formellt skydd under början av 2000-talet. Förvaltningen, inkl. naturvårdande skötsel av formellt skyddade områden tillsammans med hantering av intrångsersättningar till följd av nekade tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära utgjort, har sedan början 2020-talet utgjort en allt större del av verksamheten.
- Inriktningen i såväl bildandet av formellt skydd som i urvalet av vilka områden som prioriteras för naturvårdande skötsel har präglats av en värdebaserad ansats där områden med högsta bevarandevärdena skyddas och sköts i första handprioriterats.
- Rådgivningsverksamheten beskrivs i myndighetens instruktion men saknar övrig styrning vad gäller omfattning. Rådgivningen har minskat i omfattning och har idag en väsentligt annan inriktning jämfört med 90-talet. Färre kampanjer, annan finansiering (EU), ändrad ”taktik” från Skogsstyrelsen mot mer ”verka genom andra” är tydliga förändringar.
- Skogsstyrelsen har under de senaste åren gått från att vara en stor användare av geodata till att även vara producent av geodata.
- Tillgången på geodata har ökat mycket sedan 90-talet. Detta beror både på teknikutveckling och politiska beslut. Myndigheten har också verkat för att öka tillgängligheten av data

- Syftet med Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar har i grunden förändrats sedan 1993. Från att till stor del utgöra underlag vid objektsvisa dialoger i fält på distrikten till framställning av officiell statistik som används vid uppföljningar av de skogspolitiska målen och miljömålen samt som planerings- och beslutsunderlag för skogssektorn. Även insamlingsmetoderna har genomgått mycket stora förändringar i och med utvecklingen och användningen av fältstöd och geodata.
- En tydlig trend är att de fältbaserade uppföljningarna och kartläggningarna har minskat i betydande utsträckning medan de enkät- och registerdrivna statistikprodukterna däremot har ökat.
- Den nya skogspolitiken från 1993 innebar en kraftig minskning av det statliga stödet till skogsbruket. De statliga stöden fick en ändrad riktning från produktion till miljövård genom att endast stöden till ädellövskog och natur- och kulturmiljövårdade skötsel blev kvar. Sedan dess har politiska satsningar och plötsliga och oförutsedda händelser präglat stödverksamheten genom t.ex. storm- och brandstöd och Landsbygdsprogrammet.
- Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet har gått från att ha stor volym och omfattande direkt effekt på enskilda skogsägare till mindre volym, och mer effekt genom att utföra tjänster till skogsorganisationer och andra myndigheter. Skogsstyrelsen har i perioder varit viktig för arbetskraftsförsörjning och arbetsmarknadsåtgärder genom sitt arbete med olika former av sysselsättning för långtidsarbetslösa och i samarbeten med arbetsmarknadsmyndigheter.
- Uppdragsverksamheten ger möjligheter för myndigheten att bidra med sin kompetens även i situationer där det inte är rimligt att bekosta åtgärder med statsanslag. Detta bidrar till både sektorns utveckling och myndighetens utveckling och möjlighet att påverka.
- Skogsstyrelsen har lång tradition av extern samverkan och har under åren fyllt många syften. För Skogsstyrelsen blir samverkan särskilt viktig efter 1993 års skogspolitiska beslut som innebar att staten och skogsnäringen har ett gemensamt ansvar för att uppfylla skogs- och miljöpolitiska mål. Idag är dialog och samverkan etablerade skogspolitiska verktyg
- Skogsstyrelsens bedömer att hanteringen av remisser har blivit mer krävande över tid då allt fler kompetenser behöver involveras och därmed ökar även tidsåtgången per remiss.
- En granskning av 15 regleringsbrev för perioden 1993/94 till 2024 visar att de totalt sett innehöll 103 återrapporteringskrav och 84 uppdrag. 76 av uppdragen var skogliga, varav 44 huvudsakligen var av utredande karaktär.
- Det går under undersökningsperioden inte att se några tydliga trender, snarare en årlig variation både vad gäller antalet återrapporteringskrav och regeringsuppdrag, liksom av uppdragens karaktär.

Utvecklingen av arbetet med EU-lagstiftningar ökar. Det gäller såväl antal de senaste två decennierna, som deras komplexitet. Antalet ord i de operativa artiklarna har t ex fördubblats.

13 Litteratur och källor

Effektutvärdering av Skogsstyrelsens arbete för att öka arealen skogsmark som brukas med hyggesfria metoder, IVL (2018).

Ekonomiska stöd i skogsbruket – en förenklad styrmedelsanalys av Nokås och Ädellövstödet, Rapport nr C 132, IVL svenska miljöinstitutet 2015.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115, nr 995/2010 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.

HFD Mål nr 5893–18.

Hurka, S., Haag, M. (2019). Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*, Vol.21, issue 1.

Högsta domstolen 2023. HD:s dom i mål T 538-22.

MÖD 2020:45.

MÖD 2021:11.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2016. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. 21 juni 2016. Version 1.1 2016-07-05.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2022. Gemensamma riktlinjer för artskyddshandläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, Skogsstyrelsens dnr: 2022/1756, Version 2.0, 2023-12-01.

Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen 2005. Uppföljning av Skog & Historia 1995– 2005.

SCB 2018. Riktlinjer fastställda 2018-03-27. SCB dnr 2018/495.

SCB. Statistik om konsumentprisindex (KPI) med fastställda årsmedeltal 1980–2023. ([Konsumentprisindex \(KPI\)](#))

SCB. Statistik om löneutveckling 1992–2023. ([Konsumentprisindex \(KPI\)](#))

[Simplifying EU law: a cumbersome task with mixed results \(bruegel.org\)](#)

Skogsstyrelsen 1993. Sveriges sumpskogar, Resultat av sumpskogsinventeringen 1990-1998. Meddelande 1999:3.

Skogsstyrelsen 2002. Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter SUS 2001. Rapport 8G 2001.

Skogsstyrelsen 2003. Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn. Skötselenheten 2003-12-02.

Skogsstyrelsen 2011. Långsiktig plan för Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar. Rapport 2011/8.

Skogsstyrelsen 2011. Protokoll H-7/2011.

Skogsstyrelsen 2011. Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder. Rapport 2011/1.

Skogsstyrelsen 2012. Protokoll H-16/2012.

Skogsstyrelsen 2013. Beslut om inrättande av Skogsstyrelsens expertkommitté för skogliga uppföljningar, protokoll nr 1 2013-04-11.

Skogsstyrelsen 2013. Målbilder för god miljöhänsyn. Rapport 2013/5.

Skogsstyrelsen 2016. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 2016/7.

Skogsstyrelsen 2016. Rutin – Tillsyn enligt skogsvårdslagen version 4.0 protokoll H34/2016.

Skogsstyrelsen 2016. Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden – Metodik och genomförande. Rapport 2016:1.

Skogsstyrelsen 2017. Avrapportering av regeringsuppdraget om Frivilliga avsättningar. Meddelande 2017:4.

Skogsstyrelsen 2019. Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport 2019/24.

Skogsstyrelsen 2020. Utveckling och samverkan om nyckelbiotoper 2017-19. Rapport 2020/6.

Skogsstyrelsen 2021. Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal. Rapport 2021/5.

Skogsstyrelsen 2021. Effekter av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn. Rapport 2021/10.

Skogsstyrelsen 2022. Effektutvärdering av hur resultat från Älgbetesinventeringen används. Rapport 2022/20.

Skogsstyrelsen 2023. Utvärdering av kompetensutvecklingsinsatser inom Landsbygdsprogrammet. Rapport 2023/01.

Skogsstyrelsen 2025. Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993. Rapport 2024/10.

Skogsstyrelsen dnr 2013/2108.

Skogsstyrelsen dnr 2014/2392.

Skogsstyrelsen dnr 2018/1198. Om statsstöd och en korrekt hantering hos Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsens dnr 2020/322. Budgetunderlag 2021-2023.

Skogsstyrelsen dnr 2024/2028 (Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.1. 2024-06-20).

Skogsstyrelsens regleringsbrev för budgetår 2013.

Skogsstyrelsens regleringsbrev för budgetår 2018.

Skogsstyrelsens årsredovisningar 1989-2023.

SLU 2007. Skogsbruk på samhällets villkor. Skogsskötsel och skogspolitik under 150 år. Enander, K.-G. Rapport nr 1.

SOU 1992:76. Skogspolitiken inför 2000-talet.

SOU 2005:39. Skog till nytta för alla?

SOU 2020:73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Betänkande av Skogsutredningen 2019.

Statskontoret 2010. Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen. 2010:13.

Statskontoret 2012. Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.

Strömvik, M., Verheij, J. (2022). Transparency and stakeholder participation in executive EU lawmaking. Viewpoint Europe 4(2022). Lunds Universitet.

Sveriges officiella statistik, Skogsstyrelsens statistikdatabas, fliken Skogsstyrelsens formella skydd och ersättningar, 1993–2023.

Bilaga 1 Överenskommelse mellan skogsutredningen och Skogsstyrelsen



Promemoria

2024-06-11
Komm2024/02

Utredningen om en robust skogspolitik som ser skogen som en resurs
LI 2024:02
Sekreterare
Andreas Eriksson
076-5407757
andreas.eriksson@regeringskansliet.se

Överenskommelse med Skogsstyrelsen om en sammanställning av skogspolitikens utveckling m.m.

1. Parter

Utredningen om en robust skogspolitik som ser skogen som en resurs, LI 2024:2 (Utredningen) genom huvudsekreterare Caroline Rothpfeffer. Organisationsnummer 202100-3831

Skogsstyrelsen genom avdelningschef Staffan Norin.
Organisationsnummer 202100-5612

2. Överenskommelsens giltighetstid

Överenskommelsen gäller från och med den 10 juni 2024 till och med den 27 december 2024 och upphör att gälla utan föregående uppsägning.

3. Överenskommelsens omfattning och utförande

Regeringen har tillsatt utredningen En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs med syfte att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet.

Utredningen ska utvärdera den nuvarande skogspolitiken givet de förändringar som skett sedan 1993 och i det redovisa hur skogspolitiken har utvecklats sedan 1993 års skogspolitiska reform

samt hur kraven för skogsbruket har förändrats, redovisa skogsbrukets och skogsnäringens samlade betydelse för den ekonomiska hållbarheten nationellt och på regional nivå samt redovisa samhällsekonomiska effekter av förändringar i årlig avverkningsnivå. Baserat på detta ska utredningen föreslå de samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att förstärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa.

Som underlag för denna del av utredningen sammanställer Skogsstyrelsen

- En redovisning av hur skogs-, miljö- och klimatpolitiken med koppling till skogen (och vid behov andra politikområden av betydelse för skogssektorn) förändrats sedan 1993.
- En redovisning av strukturella förändringar i skogssektorn sedan 1993 t.ex. ägarstruktur, industristruktur, makroekonomisk utveckling, aktörer och intressenter, sysselsättning (inkl. självverksamhet), certifierad areal, skogsbruksplaner och andra kunskapsplattformar t.ex. öppna data och e-tjänster.
- En redovisning av utvecklingen i skogen sedan 1993 utifrån Skogsstyrelsens statistikansvar, bland annat avseende föryngringsarbete och miljöhänsyn.
- En redovisning av hur Skogsstyrelsens verksamhet förändrats sedan 1993 med avseende på omfattning, inriktning (verksamhetsgrenar såsom tillsyn och rådgivning), finansiering och arbetssätt samt en beskrivande förklaring till förändringarna.
- En redovisning av utvecklingen, såväl bedömningar som kvantifieringar, av skogsskador sedan 1993 samt en beskrivning av Skogsstyrelsens arbete för att motverka dessa.

Utredningen ska också utveckla skogspolitiken för att möta utmaningarna i EU och specifikt den gröna given med utgångspunkt att förutsättningarna för ökad skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt. Utredningen ska därför redovisa och analysera kraven i den gröna given samt översiktligt beskriva de sammanvägda konsekvenserna.

Som underlag för denna del av utredningen sammanställer Skogsstyrelsen

- En sammanställning av beslutad och föreslagen lagstiftning och annan styrning i den gröna given och annan relevant EU-reglering och hur de enskilt och samlat påverkar svensk skogssektor med utgångspunkt från befintliga underlag.

Utredningen ska också effektivisera miljömålsarbetet för skogen genom att analysera mätbarhet och uppföljningsbarhet i de miljökvalitetsmål som är relevanta för skogssektorn samt hur andra samhällsekonomiska mål, hållbarhetsmål och mål inom EU-lagstiftningen kan vägas in i formuleringen av preciseringar och indikatorer.

Som underlag för denna del av utredningen sammanställer Skogsstyrelsen

- En redovisning av hur miljömålssystemet har utvecklats sedan införandet i de delar som berör skogssektorn, t.ex. målformuleringar, etappmål, preciseringar, indikatorer samt uppföljning och utvärdering.
- En kartläggning av hur de svenska miljökvalitetsmålen förhåller sig till rapportering av andra indikatorer avseende skog nationellt, inom EU och till andra internationella organ.

4. Redovisning

Arbetet ska rapporteras löpande via regelbundna avstämningar med utredningens sekretariat. Leveranser av underlag sker löpande enligt vad parterna kommer överens om och uppdraget som helhet ska redovisas i en rapport till utredningen senast den 13 december 2024.

5. Ersättning

Skogsstyrelsen fakturerar utredningen vid den slutliga leveransen den 13 december 2024. Ersättning betalas med fast pris om 400 000 SEK.

Arbetet med underlagen bedöms omfatta ca 1 000 timmar. Om arbetet väsentligt kan komma att överstiga detta ska parterna ha en förnyad avstämning.

6. Ansvariga och kontaktpersoner

Ansvariga för denna överenskommelse är:

För utredningen, Caroline Rothpfeffer, huvudsekreterare
För Skogsstyrelsen, Staffan Norin, avdelningschef

Kontaktpersoner för överenskommelsen är:

För utredningen, Andreas Eriksson, sekreterare
För Skogsstyrelsen, Johan Wester, senior advisor

Denna överenskommelse har upprättats i två likalydande exemplar
varav parterna tagit var sitt.

Ort och datum

Uppsala 2024-06-

Caroline Rothpfeffer
Huvudsekreterare

Ort och datum

Umeå 2024-06-

Staffan Norin
Avdelningschef