

Rapport 2025/4

# Samlad tillsynsplan 2025



© Skogsstyrelsen 2025

**Dnr** 2024/4044

**Projektledare/redaktör**  
Åsa Lundberg

**Projektgrupp/författare**  
Charlotta Ryd  
Leif Källström  
Thomas Mårtensson  
Mari Hansson  
Johan Wretenberg  
Johan Renström

**Omslag**  
MostPhotos

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

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Definitioner</b>	<b>6</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Styrning av Skogsstyrelsens tillsyn</b>	<b>9</b>
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.2.1 Lagstiftning	9
1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	10
1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljökvalitetsmål	11
1.4.1 Agenda 2030	11
1.4.2 Sveriges miljökvalitetsmål	11
1.5 Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken (2022–2025)	12
1.6 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	12
<b>2 Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen</b>	<b>14</b>
2.1 Verksamhet 2025	14
2.2 Urval för manuell handläggning	14
2.3 Samarbete	15
2.4 Koppling till behovsutredning	15
2.5 Allsidig utredning	15
2.6 Resursfördelning 2025	16
2.7 Regionernas tillgängliga resurser och prioriteringar 2025	17
2.7.1 Handläggning av verkkningsanmälningar, Översiktlig utredning av anmälningsärende, Fördjupad utredning av anmälningsärende, inkl. att fatta beslut (inklusive ex. begäran om undantag)	18
2.7.2 Handläggning samråd 12:6, Översiktlig utredning av samrådsärende, Fördjupad utredning av samrådsärende, inkl. att fatta beslut (exklusive avverkningsanmälningar)	18
2.7.3 Tillsyn över ej godkända ungskogar	18
2.7.4 Övrig tillsyn (exempelvis hantering av ärenden i domstol, åtalsanmälningar, hantering av inkomna synpunkter och avsyningar av beslut)	18
2.7.5 Handläggning ansökningar Ädellöv och Fjällnära	18
2.7.6 Tillsyn av biotopskyddsområden	18
2.7.7 Övergripande arbete till exempel samordning, utveckling och kompetensutveckling	19

2.7.8	Övrigt _____	19
<b>3</b>	<b>Systemtillsyn enligt miljöbalken _____</b>	<b>20</b>
3.1	Prioritering av tillsyn 2025 _____	20
3.2	Planerad utveckling inom systemtillsyn _____	20
3.3	Resurser _____	21
<b>4</b>	<b>Tillsyn enligt lagen om virkesmätning _____</b>	<b>22</b>
4.1	Prioritering av tillsyn under 2025 _____	22
4.2	Resurser _____	22
<b>5</b>	<b>Kontroll enligt timmerförordningen _____</b>	<b>23</b>
5.1	Prioritering av tillsyn under 2025 _____	23
5.1.1	Kontroll av importörer _____	23
5.1.2	Nya företag _____	23
5.1.3	Uppföljande kontroll _____	23
5.1.4	Provtagning _____	24
5.1.5	Kontroll av handlare _____	24
5.1.6	Kontroll av virkesköpande företag _____	24
5.2	Resurser _____	24
<b>6</b>	<b>Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial _____</b>	<b>25</b>
6.1	Prioritering av tillsyn under 2025 _____	25
6.2	Resurser _____	25
<b>7</b>	<b>Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten _____</b>	<b>26</b>
7.1	Objekt-tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen _____	26
7.2	Övriga tillsynsområden _____	26
<b>8</b>	<b>Bilagor _____</b>	<b>27</b>

# Förord

Denna tillsynsplan beskriver Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, växtskyddslagen, lagen om virkesmätning och timmerförordningen under 2025. Tillsynsplanen baseras på den behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn som avser perioden 2025–2027.

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

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

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

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

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

Jönköping 2025-02-13

Herman Sundqvist  
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Stina Moberg  
Regionchef Nord, Skogsstyrelsen

Jonas Löfstedt  
Regionchef Mitt, Skogsstyrelsen

Ulrika Kraft Stenlund  
Regionchef Syd, Skogsstyrelsen

Staffan Norin  
Avdelningschef skogsavdelningen, Skogsstyrelsen

# Definitioner

## **Objekt tillsyn**

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

## **Systemtillsyn**

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

## **Tillsyn**

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

## **Tillsynsobjekt**

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

## **Verksamhetsutövare**

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

## **Primärt skogsbränsle**

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

---

# Sammanfattning

Tillsynsplanen avser verksamhetsåret 2025 och grundas på behovsutredningen ”Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2025–2027”, se bilaga 2. I behovsutredningen beskrivs behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen och växtskyddslagen.

I första kapitlet redogörs för styrningen av Skogsstyrelsens tillsyn så som exempelvis de skogspolitiska målen och Skogsstyrelsens instruktion. Därefter beskrivs verksamheten 2025 för Skogsstyrelsens samtliga tillsynsområden.

Inom objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen beskrivs verksamheten som planeras 2025 och hur den påverkas av rättsutveckling och tillgängliga resurser. Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit alltmer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis har gjort situationen mycket svårhanterlig. Redan idag tvingas myndigheten till prioriteringar i verksamheten som medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning. Över tid behöver därför resurser fördelas mellan olika ärendetyper på ett sådant sätt att resurserna sprids och samtliga ärendetyper hanteras i viss omfattning. Skogsstyrelsen har beskrivit den rådande situationen för regeringen vid ett flertal tillfällen. Inför 2025 har Skogsstyrelsen fått ett tillskott på nästan 45 miljoner kronor. Tillskottet är bland annat tänkt att användas för att hantera konsekvenser av rättsutvecklingen. Det innebär att objektillsynen kommer att öka under 2025 jämfört med 2024.

De resurser som avsätts till myndighetens arbete med tillsyn ska nyttjas så effektivt som möjligt.

Handläggning av verkkningsanmälningar är det tillsynsområde som huvuddelen av myndighetens tillsynsresurser planeras att riktas mot och det område i behovsutredningen som har det i särklass största tillsynsbehovet, men antalet planerade dagar är ändå långt under behovet. Urvalet av ärenden som faller ut för manuell handläggning styrs till stor del av vilka områden som prioriterats i behovsutredningen.

Inom systemtillsynen enligt miljöbalken kommer tillsyn att genomföras hos totalt 25 verksamhetsutövare under 2025. Under 2025 kommer också utveckling av arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken att vara ett fortsatt prioriterat område. Det finns behov av att ytterligare öka omfattningen av den systemtillsyn som myndigheten utövar med stöd av miljöbalken. En sådan ökning bedöms på sikt kunna bidra till ett mera effektivt nyttjande av myndighetens tillsynsresurser, och till förbättrad lagefterlevnad bland skogliga aktörer.

Inom tillsynen enligt lagen om virkesmätning kommer mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras under 2025. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Totalt kommer 20 tillsynsbesök att göras.

Kontroller enligt timmerförordningen kommer under 2025 att genomföras av importörer av trä- och pappersprodukter och handlare. Totalt kommer minst 20 kontroller att genomföras.

Inom tillsyn av verksamhetsutövare som levererar skogsodlingsmaterial kommer prioritering att ske av företag eller verksamhetsplatser som inte tidigare kontrollerats eller som inte kontrollerats under de senaste fem åren samt verksamhetsutövare och verksamhetsplatser där Skogsstyrelsen bedömer att risken för avvikelser är förhöjd. Tre kontroller planeras under 2025, en vardera riktad mot fröproduktion, plantproduktion och saluföring

Objektstillsynen kommer följas både vad gäller kvalitet och kvantitet och det kan ske både utifrån bedömningar av verksamheten och statistikuppgifter. Under början av 2025 kommer en planering för uppföljningen av objektstillsynen att tas fram.

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



# 1 Styrning av Skogsstyrelsens tillsyn

## 1.1 Skogspolitiska mål

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

## 1.2 Skogsstyrelsens instruktion

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

### 1.2.1 Lagstiftning

Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för skogsvårdslagen (1979:429), vissa delar av miljöbalken (1998:808), lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen<sup>1</sup> och vissa delar av växtskyddslagen (2022:725).

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

Det finns också ett krav på att alla som släpper ut virke och trävaror på EU:s marknad ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet.

Den 29 juni 2023 trädde EU:s avskogningsförordning (EUDR) i kraft. Syftet med EUDR är att EU ska minimera sitt bidrag till avskogning, skogsförstörelse, förlust av biologisk mångfald och utsläpp av växthusgaser. EUDR omfattar fler produkter och fler grupper av verksamhetsutövare än timmerförordningen. Förordningen ska börja tillämpas den 30 december 2025. Samtidigt gäller för träprodukter som producerats före 29 juni 2023 att dessa omfattas av EUTR till och med den 31 december 2028.

Regeringen har beslutat om kommittédirektiv till en SOU (SOU 2023:77) för anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. Ett delbetänkande lämnades den 17 november 2023 där förslaget var att utse Skogsstyrelsen till behörig myndighet. Som en följd av detta utsåg regeringen Skogsstyrelsen till behörig myndighet den 19 december 2023. Utredningens slutbetänkande ska lämnas den 14 februari 2025.

Skogsstyrelsens arbete med avskogningsförordningen kommer att öka under de kommande åren. Under 2025 kommer fokus att ligga på information till berörda företag samt på samverkan med andra myndigheter i Sverige och med EU-kommissionen och behöriga myndigheter i andra medlemsstater.

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

### **1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi**

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

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

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

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

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

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

## 1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljö kvalitetsmål

### 1.4.1 Agenda 2030

I Agenda 2030 finns 17 globala mål för hållbar utveckling som fram till år 2030 ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid<sup>2</sup>. De mål i agendan som tydligast kopplar till de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet är *Ekosystem och biologisk mångfald* samt *Bekämpa klimatförändringarna*. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan.

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

### 1.4.2 Sveriges miljö kvalitetsmål

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

För mer än hälften av de 16 miljö kvalitetsmålen finns tydliga kopplingar till skog, skogsbruk och Skogsstyrelsens verksamhet. Miljö kvalitetsmålet Levande skogar är centralt i sammanhanget och för detta mål har Skogsstyrelsen ett utpekat uppföljningsansvar. Tydlig koppling finns också till miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande

---

<sup>2</sup> Regeringskansliet. [Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling - Regeringen.se](#)  
Hämtad 2024-12-17.

sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö samt Ett rikt växt- och djurliv.

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

Den nationella strategin för miljöbalkstillsynen<sup>3</sup> är ett verktyg för att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn. Tillsynen är ett viktigt styrmedel för att säkerställa syftet med miljöbalken och därmed främja en hållbar utveckling utifrån miljö kvalitetsmålen.

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

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

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

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

### **1.6 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram**

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket. [Strategi för tillsyn enligt miljöbalken 2022-2025](#) Hämtad 2024-12-12

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

## 2 Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

### 2.1 Verksamhet 2025

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

Skogsstyrelsen får varje år in ett stort antal anmälningssärenden. Ärendena består av över 60 000 anmälningar om avverkning, över 2 000 anmälningar om samråd, några hundra ansökningar om avverkning och dessutom ett antal begäran om undantag. Därtill tillkommer ett antal egeninitierade tillsynsärenden, exempel utifrån inkomna synpunkter, samt ett antal externt initierade tillsynsärenden, begäran om tillsyn enligt miljöbalken. Det finns ingen möjlighet för Skogsstyrelsen att utreda samtliga dessa ärenden till fullo och för en stor del av ärendena är det inte heller tanken. Exempel på ärenden där vi behöver utreda och fatta beslut i samtliga ärenden är ansökningar i fjällnära och ansökningar i ädellöv. Anmälningssärenden är i stället tänkta att ge myndigheten möjlighet att agera och här är inte tanken att myndigheten ska utreda och fatta beslut i samtliga ärenden.

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

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

### 2.2 Urval för manuell handläggning

Skogsstyrelsens uppgift är att handlägga de ärenden som inkommer till myndigheten och att utöva tillsyn på ett så effektivt sätt som möjligt. I den löpande verksamheten behöver prioriteringar ständigt göras. Det digitala urvalet för manuell handläggning ses som en del av att prioritera ärenden för manuell handläggning där det finns störst risk för regelöverträdelse. I mars 2021 infördes ett digitalt urval av ärenden till manuell handläggning. Urvalet är byggt för att vara flexibelt och den kan styras så att snabba förändringar i urvalet kan göras. Urvalet kan förändras utifrån Skogsstyrelsens prioriteringar. Urvalet bygger på en

GIS analys av den kunskap vi har om åtgärden och den plats där åtgärden ska äga rum och baserat på risk för regelöverträdelse prioriteras en andel av anmälningsärendena till manuell handläggning.

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

### **2.3 Samarbete**

För att få till en så ändamålsenlig tillsynsverksamhet som möjligt och en god arbetsmiljö med en rimlig arbetsbelastning är samarbete över distrikt och regiongränser nödvändigt. Fortsatt utveckling av samarbete mellan distrikt och regioner är därför viktigt under 2025. Regionerna avser att verka för att tillsynsverksamheten ska vara likartad över landet vad gäller resurser.

### **2.4 Koppling till behovsutredning**

Utifrån den bedömning av behoven av tillsyn som gjorts i behovsutredningen har ett antal prioriterade områden för tillsyn pekats ut. Dessa områden kommer att vara en del i styrningen av urvalet för manuell handläggning under 2025. Dessutom är de utpekade behoven ett stöd i bedömningen av vilken egeninitierad tillsyn som initieras eller vilka områden som prioriteras vid extern kommunikation. De områden som i behovsutredningen har ett särskilt stort behov av tillsyn är:

- Bristande hänsyn till arter
- Bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper
- Bristande hänsyn genom otillräckliga skydds zoner
- Bristande hänsyn till rennäringens intressen (berörda regioner).

Behovet av tillsyn av återväxter bedöms inte vara lika stort, men samtidigt ser vi att återväxternas kvalitet har försämrats betydligt under de senaste åren. Se vidare i behovsutredningen.

### **2.5 Allsidig utredning**

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

Vad som sedan är tillräcklig utredning för de olika delarna varierar mellan olika ärenden och behöver bedömas från fall till fall. Exempelvis behöver vi utifrån det

aktuella ärendet och information i kartunderlag bedöma om och vilka uppgifter markägaren behöver komma in med och om vi behöver åka ut i fält.

## 2.6 Resursfördelning 2025

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

Inom objektillsynen enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen finns en mängd ärenden som Skogsstyrelsen behöver hantera och där det föreligger olika krav på hanteringen. Nedan beskrivs några av dessa samt krav i handläggning mycket kortfattat.

- **Anmälningar om avverkning.** Anmälan om avverkning är tänkt att upplysa myndigheten om att en åtgärd kommer att genomföras och ge oss möjlighet att agera vid risk för bristande regelefterlevnad. Som myndighet har vi möjlighet att bestämma omfattningen av vår tillsyn efter behov och resurser.
- **Anmälan om samråd.** Anmälan om samråd (som även inkluderar samtliga avverkningsanmälningar) är tänkt att upplysa myndigheten om att en åtgärd kommer att genomföras och ge oss möjlighet att agera vid risk för bristande regelefterlevnad. Som myndighet har vi möjlighet att bestämma omfattningen av vår tillsyn efter behov och resurser, men vi har samtidigt ett krav att göra en bedömning kring fridlysta arter i samtliga ärenden.
- **Ansökan om avverkning i fjällnära skog respektive ädellöv.** Vid ansökan om avverkning behöver samtliga ärenden utredas och beslut om tillstånd eller avslag på ansökan om tillstånd fattas.
- **Ansökan/begäran om undantag.** För flertalet ärenden behöver samtliga ärenden utredas och beslut fattas. Om detta behöver ske inom sex veckor eller inte beror på ärendetyp. För vissa typer av ärenden förfaller ärendet efter sex veckor.
- **Egeninitierade tillsynsärenden utifrån riktade tillsynsinsatser vi själva initierat eller exempelvis inkomna tips.** Denna typ av ärenden kan leda till åtalsanmälan om misstanke om brott, förbud eller förelägganden om rättelse. Skogsstyrelsen behöver hantera all information som kommer in till myndigheten och bedöma hur den ska hanteras vidare. Skogsstyrelsen styr omfattningen av den egeninitierade tillsynen, men vid misstanke om brott har vi en skyldighet att anmäla det till polis eller åklagare.
- **Avsyrning av beslut.** Enligt miljöbalken ska myndigheten i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Skogsstyrelsen har gjort



bedömningen att samtliga förelägganden eller förbud som avslutar ett ärende ska avsynas.

- **Begäran om tillsyn.** Skogsstyrelsen behöver hantera samtliga begäran om tillsyn som kommer in till myndigheten och fatta beslut, exempelvis i form av ett nollbeslut, föreläggande eller förbud. Ärendet hanteras i den turordning den kommer in till Skogsstyrelsen. Hur omfattande utredningen behöver vara bedöms i det enskilda ärendet.
- **Hantering av ärenden i överklagandeprocesser.** När ett ärende överklagas till domstol behöver Skogsstyrelsen hantera rättidsprövningen och överlämningen till domstol med förtur. Detsamma gäller exempelvis de yttranden som domstolen begär.
- **Återförvisade ärenden från domstol.** Ibland återförvisas ett ärende till Skogsstyrelsen av domstolen. Dessa ärenden behöver då hanteras med förtur.

De olika ärendetyperna förekommer i olika omfattning i olika delar av landet och om antalet synpunkter, överklagande och begäran om tillsyn är stort kan det riskera att tränga undan andra delar inom tillsynsverksamheten. Under en kortare tid kan det ses som en tillåten variation i Skogsstyrelsens tillsyn, men om det sker under en längre tid riskerar andra prioriterade tillsynsområden i behovsutredningen att helt undgå tillsyn. Över tid behöver därför resurser avsättas för olika ärendetyper på ett sådant sätt att resurserna sprids och samtliga ärendetyper hanteras i viss omfattning.

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

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

## 2.7 Regionernas tillgängliga resurser och prioriteringar 2025

Objektstillsynen kommer att öka under 2025 jämfört med 2024. Dock förutsätter detta rekryteringar under första halvåret 2025 vilket medför att resursökningen slår igenom först under andra halvan av 2025. Även med förstärkningar krävs tydliga prioriteringar och fortsatt arbete med utvecklade arbetssätt vilket bland annat innebär distriktsövergripande handläggning och ökat samarbete mellan regionerna.

Resursplaneringen mellan olika tillsynsaktiviteter förtydligas i bilaga 1.

### **2.7.1 Handläggning avverkningsanmälningar, Översiktlig utredning av anmälningssak, Fördjupad utredning av anmälningssak, inkl. att fatta beslut (inklusive ex. begäran om undantag)**

Detta är det tillsynsområde som huvuddelen av myndighetens tillsynsresurser riktas mot och det område i behovsutredningen som har det i särklass största tillsynsbehovet. Antal planerade dagar är långt under behov. Urvalet av ärenden som faller ut för manuell handläggning styrs till stor del av vilka områden som prioriterats i behovsutredningen. Myndigheten kommer att allsidigt utreda de ärenden som tas upp för handläggning, vilket säkerställer att en bredd av tillsynsområden hanteras, men med fokus på de prioriterade områdena.

### **2.7.2 Handläggning samråd 12:6, Översiktlig utredning av samrådsärende, Fördjupad utredning av samrådsärende, inkl. att fatta beslut (exklusive avverkningsanmälningar)**

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

### **2.7.3 Tillsyn över ej godkända ungskogar**

Den återväxtuppföljning som genomförs visar på återväxternas kvalitet, men inte på kvalitén i skogar med en grundytbevåg medelhöjd på mellan 1,3 och 10 meter. I framför allt norra Sverige bedöms ungskogarnas kvalitet vara bristande, vilket får stora samhällsekonomiska konsekvenser. Myndigheten kommer därför att arbeta med tillsyn i ungskogar i framför allt norra Sverige.

### **2.7.4 Övrig tillsyn (exempelvis hantering av ärenden i domstol, åtalsanmälningar, hantering av inkomna synpunkter och avsyningar av beslut)**

Dessa tillsynsärenden ska hanteras. Det finns geografiska skillnader i ärendemängd inom myndigheten. Myndigheten arbetar för att på sikt hitta ett arbetssätt som mer innebär gemensam handläggning för att jämna ut tillfälliga arbetstoppar som kan uppstå när externa aktörer har synpunkter eller inkommen begäran om tillsyn.

Myndigheten har som ambition att beslut ska avsynas och avsyningen är ett viktigt verktyg för att följa efterlevnaden av myndighetens beslut. Avsyningar görs i första hand genom fjärranalys

### **2.7.5 Handläggning ansökningar Ädellöv och Fjällnära**

Behovet av handläggningstid varierar av naturliga skäl över landet. Det gemensamma är att samtliga ärenden ska handläggas. Ansökningar om avverkning av ädellöv berör främst region Syd medan region Mitt endast har några få ärenden per år. Ansökningar om avverkning i Fjällnära berör främst region Nord, men även region Mitt om än med betydligt färre ärenden.

### **2.7.6 Tillsyn av biotopskyddsområden**

Myndigheten kommer att genomföra tillsyn av biotopskydd genom flygbildstolkning och efterföljande utredningsarbete, till exempel i fält, när det

finns behov. Tillgången till uppdaterade flygbilder varierar dock över landet och styr omfattningen på arbetet.

### **2.7.7 Övergripande arbete till exempel samordning, utveckling och kompetensutveckling**

Myndigheten kommer delvis på grund av pågående rättsutveckling att prioritera utvecklingsarbeten 2025 med syfte att likrikta och gå mot mer gemensam handläggning.

Prioriterade utvecklingsarbeten under 2025 är exempelvis kompetensutveckling, kalibreringar både teoretiska och i fält samt utveckla nya arbetssätt.

### **2.7.8 Övrigt**

Under 2025 genomförs en satsning kopplat till förebyggande arbete inom tillsyn och den pågående rättsutvecklingen. Dagar för detta är inte med i tillsynsplanen.

## 3 Systemtillsyn enligt miljöbalken

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

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

### 3.1 Prioritering av tillsyn 2025

Tillsyn kommer att genomföras hos totalt 25 verksamhetsutövare under 2025. Sju av dessa aktörer har inte tillsynats tidigare och har valts ut genom ett riskbaserat urval som bygger på antalet avverknings- och samrådsanmälningar som aktören gjort det senaste året. Resterande 18 verksamhetsutövare som kommer att tillsynas är sådana som senast fick tillsyn för tre till fem år sedan. Hos dem görs uppföljande tillsyn där deras system för egenkontroll kontrolleras, exempelvis genom granskning av dokumentation från utförda uppföljningar. Om brister upptäcks kan det leda till ett föreläggande om att åtgärda bristerna och eventuellt även en återkontroll nästkommande år.

Aktörer som står för en förhållandevis stor del av det totala antalet avverknings- och samrådsanmälningar som gjorts till Skogsstyrelsen det senaste året tillsynas generellt med tätare intervall än aktörer som gjort ett mindre antal anmälningar.

Vilka verksamhetsutövare som Skogsstyrelsen planerar att tillsyna under 2025 framgår av bilaga 3.

### 3.2 Planerad utveckling inom systemtillsyn

Under 2025 kommer också utveckling av arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken att vara fortsatt prioriterat. Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet har de senaste åren påverkats av en snabb rättsutveckling som lett till att tillsyn numera utövas med stöd av miljöbalkens bestämmelser i betydligt högre grad än tidigare. Det finns därför ett behov av att öka omfattningen av den systemtillsyn som myndigheten utövar med stöd av miljöbalken. En sådan förändring bedöms på sikt kunna bidra till ett mera effektivt nyttjande av myndighetens tillsynsresurser, och till förbättrad lagefterlevnad bland skogliga aktörer.

Utvecklingsarbetet innebär bland annat att Skogsstyrelsens arbetsätt vid systemtillsyn hos skogliga verksamhetsutövare ses över och att kopplingen till den tillsyn som bedrivs på objektsnivå förstärks. Exempelvis kan fältbesök komma att genomföras som en del av systemtillsynen. Övergripande information och stöd till externa aktörer gällande reglerna om egenkontroll i miljöbalken kommer också att utvecklas. Därtill kommer ökat fokus att läggas på verksamhetsutövarnas egenkontroll av påverkan på fridlysta arter. Egenkontroll är i grund och botten ett förebyggande arbete, och det finns en tydlig koppling mellan förebyggande arbete med artskydd och systemtillsyn enligt miljöbalken.

### 3.3 Resurser

Den operativa arbetsgruppen inom systemtillsyn består sedan våren 2024 av två medarbetare från tillsynsenheten som tillsammans haft möjlighet att nyttja en halv årsarbetskraft, samt tre medarbetare från regionerna (en per region) som var och en haft möjlighet att nyttja en halv årsarbetskraft. Under 2024 nyttjades något mindre resurser än vad som planerats.

Arbetsgruppen kommer att kvarstå under 2025. Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken kommer därmed uppskattningsvis att ta två årsarbetskrafter i anspråk under 2025, fördelat på en halv årsarbetskraft per region och en halv årsarbetskraft på tillsynsenheten. Fler personer på distrikt kan dock på sikt behöva kopplas in för att i begränsad omfattning exempelvis utföra fältarbete kopplat till systemtillsyn. Nyttjade resurser bedöms då kunna öka något. Den pågående utvecklingen av arbetssätt, som bland annat innebär att kontroller i viss omfattning kommer att ske på plats hos de skogliga aktörerna, medför också att resekostnader bedöms öka jämfört med 2024. Den kostnaden kommer att fördelas mellan regionerna och tillsynsenheten.

## 4 Tillsyn enligt lagen om virkesmätning

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

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

### 4.1 Prioritering av tillsyn under 2025

Under 2025 kommer tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Provtagningen är det arbetsmoment som kan leda till stor variation i resultaten och även generera systematiska fel för bränslemätning.

Under 2025 kommer minst tjugo tillsynsbesök att göras. Det bästa är att göra alla som fysiska besök, men vi kommer att göra bedömningar från fall till fall om det är lämpligare med digitala kontroller. Företag som inte har fått tillsynsbesök tidigare kommer att prioriteras. Vilka företag som kommer att få tillsynsbesök under 2025 framgår av bilaga 4.

### 4.2 Resurser

De minst tjugo tillsynsbesöken som ska göras tar ungefär en årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs en halv årsarbetskraft för övrigt arbete, till exempel kommunikation, kompetensutveckling, planering och utvärdering. Sammantaget planeras därför, för 2025, ungefär en och en halv årsarbetskraft till tillsyn enligt lagen om virkesmätning.

## 5 Kontroll enligt timmerförordningen

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

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

### 5.1 Prioritering av tillsyn under 2025

#### 5.1.1 Kontroll av importörer

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

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

Totalt finns det drygt 3 000 företag som har importerat varor för mer än 5 000 kronor till Sverige under det senaste året och där varorna omfattas av timmerförordningen. Av dessa stod 240 företag för 90 procent av importvärdet och de importerade produkter som omfattas av timmerförordningen för nästan fem miljarder kronor tillsammans. Vart och ett av dessa företag importerade för mer än två miljoner kronor.<sup>4</sup>

#### 5.1.2 Nya företag

Under 2025 kommer inga nya företag att kontrolleras utan fokus kommer ligga på uppföljande kontroller.

#### 5.1.3 Uppföljande kontroll

15 företag har valts ut för återkontroll med följande kriterium.

- Företaget har under året importerat produkter som omfattas av timmerförordningen och har kontrollerats minst en gång tidigare.

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

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

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

<sup>4</sup> Uppgifter hämtade från Tullverket.

importer från Ukraina ska beaktas särskilt från de regioner där det pågår väpnad konflikt (till exempel ockuperade områden som Donbass, Donetsk, Luhansk och Krim).

#### **5.1.4 Provtagning**

Under 2025 kommer provtagning att genomföras. Proverna kommer att skickas på analys för att fastställa vilka trädarter som ingår i produkterna. Skogsstyrelsen skickar proverna för antingen mikroskopisk eller isotopisk trädartsanalys. Mikroskopisk trädartsanalys identifierar vilka trädarter produkten innehåller, medan isotopisk analys ger kunskap om i vilka geografiska områden träden har vuxit.

#### **5.1.5 Kontroll av handlare**

Handlare är enligt timmerförordningen företag som köper varor som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land och säljer dessa vidare, antingen till andra företag eller till konsumenter. Under 2025 kommer minst fem handlare att kontrolleras.

#### **5.1.6 Kontroll av virkesköpande företag**

Under 2025 kommer inte svenska virkesköpande företag kontrolleras. Systemtillsyn enligt miljöbalken kontrollerar att företagen har väl fungerande system för att göra anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen och att de arbetar aktivt med avvikelshantering. I tillägg kommer nivåerna av olaglig avverkning i Sverige bevakas utifrån resultaten av Skogsstyrelsen tillsyn på distrikt. Skulle det framkomma att det sker en ökning av olaglig avverkning enligt definitionen i Lagen om handel med timmer och trävaror (2014/1009) återupptas tillsynen.

### **5.2 Resurser**

Arbetet med kontrollerna enligt timmerförordningen tar ungefär två årsarbetskrafter i anspråk. Därutöver tillkommer kostnader för bland annat provtagning av trä- och pappersprodukter, som uppskattas till ungefär 20 000 kronor under 2025.



---

## 6 Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

Skogsstyrelsen utövar tillsyn av verksamhetsutövare som producerar och/eller saluför skogsodlingsmaterial. Det sker genom kontrollbesök på plats eller förenklade kontroller på distans. Skogsstyrelsen arbetar även löpande med kontroll av skogsodlingsmaterialets identitet och spårbarhet. Det görs i samband med utfärdande av stambrev, tillståndsgivning för import, övervakning av handel mellan EU-medlemsstater, och godkännande av frökällor.

### 6.1 Prioritering av tillsyn under 2025

Följande kriterier styr urvalet av verksamhetsutövare och verksamhetsplatser där tillsyn bör utföras under 2025.

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

Begreppet verksamhetsplats innefattar alla platser där produktion, lagerhållning eller saluföring bedrivs. Utöver de verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som uppfyller ovanstående kriterier kan ytterligare verksamheter väljas om Skogsstyrelsen ser sådana behov. Tre kontroller planeras under 2025, en vardera riktad mot fröproduktion, plantproduktion och saluföring. Dessa framgår av bilaga 6.

### 6.2 Resurser

Arbetet med kontrollbesök och förenklade kontroller beräknas ta cirka sex dagar i anspråk 2025.

## 7 Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten

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

### 7.1 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

Lämpliga parametrar för att följa önskad riktningsförändring inom objektstillsynen 2025 tas fram i samband med de kontrollområden som ska beslutas den 17 februari 2025. Tillsynen kommer att följas båda vad gäller kvalitet och kvantitet. Uppföljningarna sker regionvis per tertial och grundas både på bedömningar av verksamheten och på statistik. Fördelning av beslut/kommun är ett sätt att säkerställa att tillsyn utövas i hela landet.

### 7.2 Övriga tillsynsområden

Inom systemtillsyn enligt miljöbalken planeras tillsyn att genomföras hos totalt 25 verksamhetsutövare under 2025.

20 verksamhetsutövare planeras att kontrolleras enligt lagen om virkesmätning.

Kontroller enligt timmerförordningen planeras att göras hos minst 15 importörer och fem handlare under 2025.

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

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

## 8 Bilagor

1. Resursplanering
2. Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2025–2027
3. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt miljöbalken 2025 (systemtillsyn)
4. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt lagen om virkesmätning 2025
5. Importörer och handlare som ska kontrolleras enligt timmerförordningen 2025
6. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt bestämmelserna om produktion av och handel med skogsodlingsmaterial (frö och plant) 2025

Bilagorna 3–6 är sekretessbelagda

**Jämförelse resurser (dagsverken) tillsyn 2025**

	Region Syd planerad tillsyn 2025	Region Syd behovsutredning	Region Syd andel av behovsutredningen	Region Syd andel av tillgängliga resurser	Region Mitt planerad tillsyn 2025	Region Mitt behovsutredning	Region Mitt andel av behovsutredningen	Region Mitt andel av tillgängliga resurser	Region Nord planerad tillsyn 2025	Region Nord behovsutredning	Region Nord andel av behovsutredningen	Region Nord andel av tillgängliga resurser	Skogsavdelningen planerad tillsyn 2025	Skogsavdelningen behovsutredning	Skogsavdelningen andel av behovsutredningen	Skogsavdelningen andel av tillgängliga resurser
Handläggning avverkningsanmälningar, Översiktlig utredning av anmälningsärende, Fördjupad utredning av anmälningsärende, inkl. att fatta beslut (inklusive ex. begäran om undantag)	2 755	12 617	22%	56%	3 092	12 647	24%	62%	3 514	8 642	41%	58%				
Handläggning samråd 12:6, Översiktlig utredning av samrådsärende, Fördjupad utredning av samrådsärende, inkl. att fatta beslut (exklusive avverkningsanmälningar)	150	519	29%	3%	400	520	77%	8%	250	355	70%	4%				
Tillsyn över ej godkända förnygringar	25	1 302	2%	1%	25	1 305	2%	0%	30	892	3%	0%				
Övrig tillsyn (exempelvis hantering av ärenden i domstol, anmälan misstanke om brott, hantering av inkomna synpunkter och avsyningar av beslut)	629	629	100%	13%	629	629	100%	13%	620	620	100%	10%				
Tillsyn av biotopskydd	100	198	51%	2%	20	198	10%	0%	45	198	23%	1%				
Handläggning Ansökning i fjällnära eller ädellöv	269	269	100%	5%	55	63	87%	1%	1 140	1 142	100%	19%				
Övergripande arbete till exempel samordning, utveckling och kompetensutveckling	900	3 189	28%	18%	700	3 189	22%	14%	310	3 189	10%	5%				
Övrigt				0%				0%	5			0%				
Systemtillsyn enligt miljöbalken	100	104	96%	2%	104	104	100%	2%	116	104	112%	2%	104	104	100%	12%
Tillsyn enligt lagen om virkesmätning													312	500	62%	37%
Kontroll enligt timmerförordningen													416	2 100	20%	50%
Tillsyn av produktion och handel med skogsodlingsmaterial													6	200	3%	1%
<b>Summa</b>	<b>4 928</b>	<b>18 827</b>	<b>26%</b>	<b>100%</b>	<b>5 025</b>	<b>18 655</b>	<b>27%</b>	<b>100%</b>	<b>6 030</b>	<b>15 142</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>838</b>	<b>2 904</b>	<b>29%</b>	<b>100%</b>

Dnr 2024/2648

# Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2025–2027



© Skogsstyrelsen 2024

**Dnr 2024/2648**

**Författare**

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

**Arbetsgrupp**

Andrea Eriksson  
Oskar Karlsson  
Bert Krekula  
Christoffer Gillström  
Karl Larsson  
Åsa Lundberg  
Maria Strand

**Omslag**

Foto: Linda Vålberg

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Definitioner</b>	<b>6</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Styrning av myndighetens tillsyn</b>	<b>9</b>
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	10
1.4 De globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Sveriges miljömål	11
1.5 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	11
<b>2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet</b>	<b>13</b>
2.1 Skogsstyrelsens inventeringar	13
2.2 Rapporter och övriga underlag	16
2.3 Sammanfattande bedömning	19
<b>3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen</b>	<b>21</b>
3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	21
3.2 Tidigare års tillsyn	23
3.3 Regionernas och skogsavdelningens bedömning av behov av tillsyn	27
3.4 Samlad bedömning av behov av objektstillsyn 2025–2027	29
3.5 Uppskattat resursbehov 2025	32
<b>4 Systemtillsyn enligt miljöbalken</b>	<b>34</b>
4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	34
4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	34
4.3 Tidigare års tillsyn	35
4.4 Behov av tillsyn 2025–2027	36
4.5 Uppskattat resursbehov 2025	37
<b>5 Lagen om virkesmätning</b>	<b>38</b>
5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	38
5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	38
5.3 Tidigare års tillsyn	39
5.4 Behov av tillsyn 2025–2027	40
5.5 Uppskattat resursbehov 2025	41

---

<b>6</b>	<b>Timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter</b>	<b>42</b>
6.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget _____	42
6.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt _____	42
6.3	Tidigare års tillsyn _____	43
6.4	Behov av tillsyn 2025–2027 _____	43
6.5	Uppskattat resursbehov 2025 _____	44
<b>7</b>	<b>Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial</b> _____	<b>45</b>
7.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget _____	45
7.2	Tidigare års tillsyn av regelefterlevnad _____	45
7.3	Behov av utveckling av tillsyn 2025–2027 _____	45
7.4	Uppskattat resursbehov 2025 _____	46
<b>8</b>	<b>Övriga medskick</b> _____	<b>47</b>
8.1	Utveckling av och uppföljning inom tillsynsprocessen _____	47
8.2	Information _____	48
8.3	Betydelsen av tillsyn _____	48



## Förord

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

Behovsutredningen avser perioden 2025–2027 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning, timmerförordningen och förordningen om avskogningsfria produkter. Behovet utgår från graden av regelefterlevnad samt de risker för miljön eller produktionen som bristande regelefterlevnad innebär. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen, där även prioriteringar av verksamheten beskrivs.

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

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

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

Jönköping 2024-09-12

Herman Sundqvist  
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Åsa Lundberg  
Processförvaltare, Skogsstyrelsen

# Definitioner

## **Egenkontroll**

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

## **Objekt tillsyn**

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

## **Systemtillsyn**

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

## **Tillsyn**

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

## **Tillsynsobjekt**

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

## **Tillsynsplan**

Planeringsverktyg som tydliggör myndighetens tillsynsarbete.

## **Verksamhetsutövare**

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

# Sammanfattning

Behovsutredningen avser perioden 2025–2027 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, växtskyddslagen, lagen om virkesmätning, timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen.

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

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

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

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

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

Erfarenheter från tidigare års systemtillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019–2024 visar att de flesta verksamhetsutövare som tillsynats tidigare nu har ett system för egenkontroll på plats. Det finns dock stora variationer i hur ändamålsenliga dessa system är, och i vilken grad de är tillräckliga för att leva upp till miljöbalkens krav. På grund av den rättsutveckling som skett kopplat till tillämpningen av miljöbalken i skogliga ärenden de senaste åren är det viktigt att Skogsstyrelsen fortsätter att utöva tillsyn riktat mot dessa aktörer och därigenom fånga upp de eventuella nya behov, frågeställningar och förutsättningar som uppstått sedan den senaste tillsynen. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt. För att klara ett intervall på

tre till fyra år krävs att minst 30 tillsynsbesök genomförs per år under kommande år.

Skogsstyrelsen är ansvarig för att utöva tillsyn över de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om virkesmätning. Tillsynen bedrivs både som objektillsyn och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Under 2025 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler.

Den 29 juni 2023 trädde förordningen för avskogningsfria produkter i kraft och den ska börja tillämpas den 30 december 2024. Förordningen ersätter timmerförordningen som kommer fasas ut under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2028. Förordningen för avskogningsfria produkter omfattar förutom trä även nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi och soja.

Kontroller enligt timmerförordningen görs hos företag som importerar virke eller trävaror som omfattas av timmerförordningen. Kontroller görs även hos handlare och svenska virkesköpande företag. Från och med 2025 kommer Skogsstyrelsen att kontrollera företag som har produkter som är producerade av virke som har avverkats före den 29 juni 2023. Det beror på att förordningen för avskogningsfria produkter gäller för produkter som är producerade av virke som har avverkats efter den 29 juni 2023. Ordinarie kontrollverksamhet enligt förordningen om avskogningsfria produkter kommer att påbörjas så snart svensk lagstiftning som kompletterar förordningen har trätt i kraft. Fram till dess kommer Skogsstyrelsen enbart att kunna genomföra begränsade kontroller. Svensk lagstiftning beräknas träda i kraft tidigast under våren 2026.

Tillsynen av handel och produktion av skogsodlingsmaterial är EU-harmoniserad genom saluföringsdirektivet för skogsodlingsmaterial. Verksamheten finansieras genom avgifter. Syftet är att kontrollera att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart från frökälla till slutkund. Detta för att säkerställa att plantmaterialet har rätt genetisk identitet och kvalitet och är anpassat för den avsedda växtplatsen. Behovet av kontroll ökar eftersom skogsodlingsmaterialet i allt högre grad klimatanpassats vilket innebär mer förflyttning och ökad genetisk specialisering (tex resistensförädlade plantor). De avvikelser Skogsstyrelsen identifierar i sin tillsyn gäller framför allt brister i märkning och dokumentation. Utifrån nuvarande antal registrerade aktörer och verksamhetsplatser är utgångspunkten att cirka tio kontroller fortsatt behöver genomföras per år.

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

# 1 Styrning av myndighetens tillsyn

## 1.1 Skogspolitiska mål

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

### 1.1.1 Produktionsmålet

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

### 1.1.2 Miljömålet

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

## 1.2 Skogsstyrelsens instruktion

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

### 1.2.1 Lagstiftning

Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för skogsvårdslagen (1979:429), vissa delar av miljöbalken (1998:808), lagen (2014:1005) om virkesmätning, timmerförordningen<sup>1</sup>, förordningen för avskogningsfria produkter<sup>2</sup> och vissa delar av växtskyddslagen (2022:725).

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

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

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

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

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

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

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

Förordningen för avskogningsfria produkter ska börja tillämpas den 30 december 2024. Syftet med förordningen är att förhindra handel med varor som bidrar till avskogning eller skogsförstörelse runt om i världen. Regeringen har tillsatt en statlig offentlig utredning (SOU) som senast den 14 februari 2025 ska ge förslag på hur svensk rätt kan anpassas till förordningen.

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

### **1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi**

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

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

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

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

### 1.4.1 Agenda 2030

I Agenda 2030 finns 17 globala mål för hållbar utveckling som fram till år 2030 ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid<sup>3</sup>. De mål i agendan som tydligast kopplar till de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet är *Ekosystem och biologisk mångfald* samt *Bekämpa klimatförändringarna*. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan.

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

### 1.4.2 Sveriges miljömål

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

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

## 1.5 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

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

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

<sup>3</sup> Agenda 2030 för hållbar utveckling. Regeringskansliet. [Agenda 2030 för hållbar utveckling - Regeringen.se](https://www.regeringen.se). Hämtad 2024-08-23

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

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

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

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



## 2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet

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

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

### 2.1 Skogsstyrelsens inventeringar

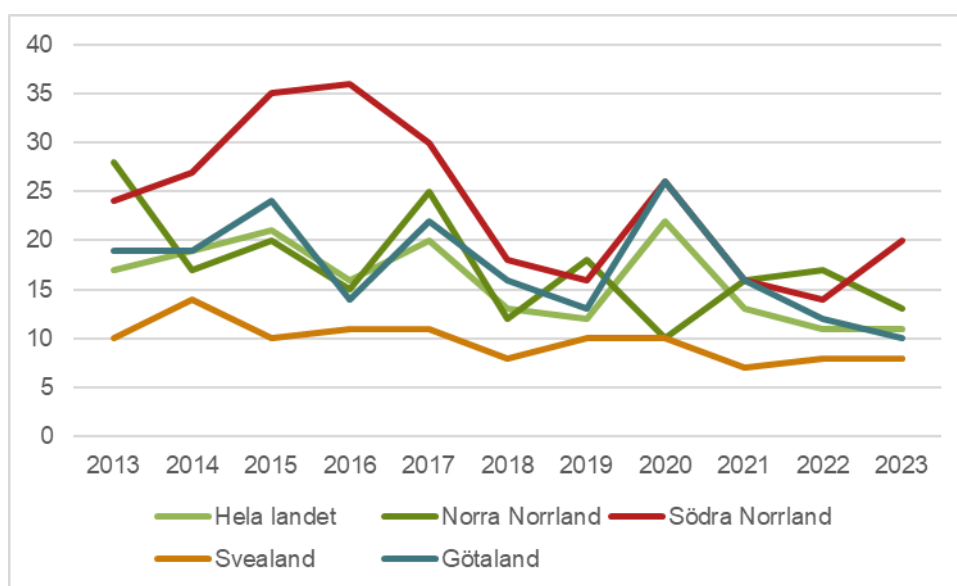
Som underlag till behovsutredningen använder Skogsstyrelsen resultatet från inventeringar som rör hänsyn till kultur- och fornlämningar vid avverkning, miljöhänsyn vid avverkning och återväxtuppföljning. Skogsstyrelsen genomför årligen dessa inventeringar för att följa utvecklingen i skogen. Resultatet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

#### 2.1.1 Hänsynsuppföljning kulturmiljö

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

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

Andelen kända och registrerade kulturlämningar med *skada* eller *grovt skada* efter föryngringsavverkning låg på 11 procent för hela landet vid 2023 års uppföljning, vilket är en liten minskning jämfört med 2021, dock ej signifikant. Sedan mätningarna startade 2012 finns däremot en statistiskt signifikant trend med minskande skador.



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

Markberedning fortsätter vara den enskilt största skadeorsaken för kulturlämningarna. Inventeringen 2023 visar att andelen kulturlämningar med skada eller grov skada på grund av markberedning är sex procent. Av de kulturlämningar som har bedömts skadats alternativt skadats grovt har även tre procent skadats av körskador, två procent av avverkningsrester och två procent av vindfällda träd. Skador från andra skogliga åtgärder som stubbskörd, dikning, med mera låg vid senaste inventeringen på en procent.

### 2.1.2 Hänsynsuppföljning miljöhänsyn

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

Under treårsperioden 2017/18 – 2019/20, vilket är det senaste inventeringsresultat som finns, lämnades nio procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsyn. I norra Norrland var andelen hänsyn tio procent av den föryngringsavverkade arealen, elva procent i södra Norrland och cirka åtta respektive sju procent i Svealand och Götaland. Även andelen areal kantzon mot impediment och vatten är större i norra delen av landet. Resultaten visar på en generell liten minskning av andelen lämnad hänsyn jämfört med föregående treårsmedel.

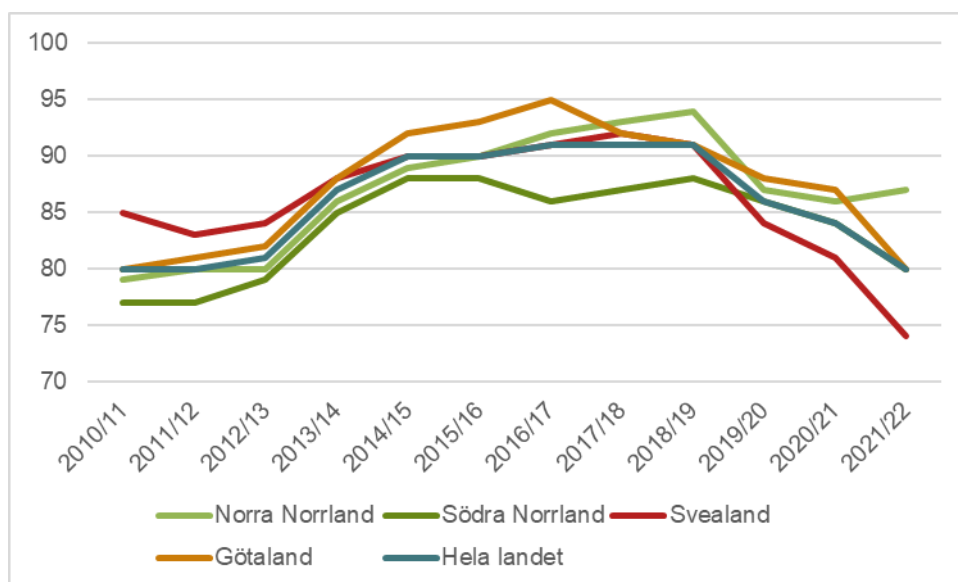
Om man delar in föryngringsavverkningarna i klasser utifrån andel lämnad hänsynsareal så saknas hänsyn på 18 procent av den föryngringsavverkade arealen under avverkningssäsongerna 2017/2018 – 2019/2020 (föryngringsavverkad areal inbegriper såväl den avverkade ytan som areall hänsyn). På 29 procent av föryngringsavverkad areal lämnades hänsynsytor i andelsklassen upp till fem procent. Tio procent av den föryngringsavverkade arealen innehöll hänsynsytor i andelsklassen 20–30 procent av föryngringsavverkningen och på fem procent av föryngringsavverkad areal hade 30 procent eller mer lämnats som hänsyn.

Medelbredden på kantzon lämnad mot vatten var elva meter och andel av sträckan strandlinje som helt saknar kantzon var 29 procent.

### 2.1.3 Återväxtuppföljning

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

Andelen föryngringsareal som bedömts godkänd enligt skogsvårdslagen hade i samtliga landsdelar en positiv utveckling från millennieskiftet tills för 2018/2019 år sedan då den godkända arealen istället började minska i samtliga landsdelar. För perioden 2014–2019 uppgick den godkända arealen till cirka 90 procentenheter och vid den senaste inventeringen till 80 procent. Trenden är nedåtgående och en minskning med fyra procentenheter har skett sedan den tidigare mätningen 2020/21. Nu uppfyller en femtedel av föryngringsarealen inte skogsvårdslagens krav på föryngringar.



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

Högst andel godkända föryngringar uppvisar Norra Norrland med 87 procent godkända föryngringar. Därefter följer Södra Norrland och Götaland på 80 procent och Svealand med 74 procent.

Plantering hade en godkänd areal på 82 procent vid senaste inventeringen. Av den sådda arealen var 74 procent godkänd och 64 procent av den naturligt föryngrade arealen var godkänd. Föryngring utan någon föryngringsåtgärd var sämst med 44 procent godkänd areal. Denna areal utgör dock endast två procent av den totala föryngringsarealen.

## 2.2 Rapporter och övriga underlag

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

### 2.2.1 Skogsskador i Sverige 2023<sup>4</sup>

Under 2023 var älgbetesskadorna fortsatt höga enligt älgbetesinventeringen (Äbin). Totalt visar Äbin att i genomsnitt har elva procent av tallarna i ungskogarna årsskador. Det är mer än dubbelt så mycket som samhällets mål på maximalt fem procent. Mest skador konstateras i Götaland där 14 procent av bedömda ungtallar har allvarliga betesskador. En positiv trend är dock att skadorna ser ut att minska i alla landsdelar utom Norra Norrland och att andelen mager mark som föryngras med tall på riksnivå överstiger 80 procent för första gången sedan 2016.

Barkborreskadorna är fortfarande på en onormal hög nivå trots att 2023 års skador på totalt 2,4 miljoner skogskubikmeter är en tredjedel av toppnivåerna år 2020 och 2021. De minskade volymerna jämfört med ifjol ses främst i Svealand, medan de angripna volymerna i östra Götaland är på samma nivå som under 2022. Av årets barkborredödade träd var 72 procent kvar i skogen vid inventeringstillfället i september.

I början av augusti 2023 drabbades Västerbottens läns inland hårt av stora stormfällningar på grund av fallvindar orsakade av stormen Hans. Det stormpåverkade området skattas genom fjärranalys omfatta 93 000 hektar skog. Inom kärnområdet på cirka 4 300 hektar uppskattas 583 000 skogskubikmeter ha fällts av stormen. Ytterligare 100 000–150 000 skogskubikmeter beräknas ha fällts utanför kärnområdet men inom det påverkade området. Västerbottens inland och Örnsköldsviks kommun drabbades dessförinnan av omfattande snöbrott på grund av kraftig upplega i januari-februari. Även delar av Götaland drabbades av allvarliga snöbrott i början av året. På många håll var det de värsta snöbrottshändelserna på minst 10 år

Av insektsskadegörarna är snytbaggen den insekt som förmodas orsaka den största plantavgången. Skogsstyrelsen bedömer att skadorna har ökat i delar av västra Götaland från redan höga nivåer.

### 2.2.2 Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023<sup>5</sup>

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

<sup>4</sup> Skogsskador i Sverige 2023. Skogsstyrelsen. Rapport 2024/06

<sup>5</sup> Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023. Skogsstyrelsen. Rapport 2022/12

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

### **2.2.3 Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023<sup>6</sup>**

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

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

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

### **2.2.4 Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer<sup>7</sup>**

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

<sup>6</sup> Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023. Naturvårdsverket. Rapport 7088, januari 2023

<sup>7</sup> Drott A., Lomander A. 2020. Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer. Skogsstyrelsen. Rapport 2020/1

### 2.2.5 Staten som föregångare i hållbart skogsbruk inom renskötseområdet<sup>8</sup>

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

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

Sametingets databas i Renmark ger alltför ofta inaktuella uppgifter om hur specifika områden används. Lavkartan och ett urval av uppgifter från samebyarnas Renbruksplaner skulle underlätta snabb och relevant handläggning. Korrekta lägesangivelser för flyttleder, rastbeten och uppsamlingsområden behövs för att bedöma hur planerade skogsbruksåtgärder inverkar på den berörda samebyns renskötsel.

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

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

### 2.2.6 Analys av regelverk utifrån behov av klimatanpassning i skogen och skogsbruket<sup>9</sup>

Analysen pekar på att det redan idag går att anpassa och öka tillämpningen av skogsvårdslagen och miljöbalken.

- Utredningen anser att Skogsstyrelsen bör följa upp de skärpta föreskrifterna om tillåtna trädslag på torr mark genom att det inkluderas i och följs upp i återväxtuppföljningar alternativt i återväxtkontroller.
- Skogsstyrelsen bör i högre grad tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kapitel i syfte att minska antändning, etablering och spridning av skogsbrand.

---

<sup>8</sup> Staten som föregångare i hållbart skogsbruk inom renskötseområdet. Skogsstyrelsen. Rapport 2023/20

<sup>9</sup> Analys av regelverk utifrån behov av klimatanpassning i skogen och skogsbruket. Skogsstyrelsen. Rapport 2023/17

- Skogsstyrelsen bör inom ramen för sitt bemyndigande till 12 kapitlet 6 § och 26 kapitlet 9 § miljöbalken ge utrymme för beslut om striktare tillämpning av miljöbalken avseende effekter på miljö- och samhällsvärden som kan uppstå på grund av körskador
- Skogsstyrelsen bör skärpa den formella tillsynen inom branta instabila områden.

Det finns även behov av ändringar i skogsvårdslagen och miljöbalken. Bland annat bör Skogsstyrelsen inom ramen för sitt bemyndigande till 30 § skogsvårdslagen skärpa eller förtydliga föreskrifterna kring körskador och Miljöbalken bör utvecklas rörande klimatrelaterade utmaningar och utifrån behovet av klimatanpassning.

### 2.3 Sammanfattande bedömning

Vid en jämförelse mellan den tidigare Polytaxinventeringen och den nuvarande hänsynsuppföljningen går det inte att säga om det funnits några faktiska trender gällande andel lämnad hänsynsareal, eftersom metoderna har ändrats över tid. Skattningen av andel lämnad hänsynsareal har under åren 2000 till 2014 legat mellan 7 procent och 11 procent. Under treårsperioden 2017/18 – 2019/20, vilket är de senaste siffror som finns, lämnades nio procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsyn. Enligt den fördjupade utvärderingen av Levande skogar kommer målet inte att uppnås med det skogsbruk som idag pågår. De åtgärder som görs kan inte kompensera för den förstörelse av värdefulla livsmiljöer och utarmning av biologisk mångfald som pågår.

För avverkningssäsongerna 2017/2018 – 2019/2020 var medelbredden på kantzon lämnad mot vatten elva meter och andel av sträckan strandlinje som helt saknade kantzon var 29 procent. Föryngringsavverkning av skog med den intensitet som sker idag har beräknats öka transporten av metylkvicksilver från skogsmark till sjöar och vattendrag med 6–30 procent, jämfört med om ingen avverkning hade gjorts.

Andelen *kända* kulturlämningar som blivit påverkade vid föryngringsavverkning har minskat sedan år 2012, enligt Skogsstyrelsens inventering. På nationell nivå är andelen skadade och grovt skadade kulturlämningar nu på den lägsta nivån sedan inventeringen började. Andelen kända och registrerade kulturlämningar med skada eller grov skada efter föryngringsavverkning låg på elva procent för hela landet vid 2023 års uppföljning. Markberedning fortsätter vara den vanligaste orsaken till skada eller grov skada i tre av fyra landsdelar.

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

På 80 procent av den avverkade arealen får skogsbruket upp ny skog på det sätt som lagen kräver. Den innebär att en femtedel av föryngringsarealen inte uppfyller skogsvårdslagens krav på föryngringar. För perioden 2014–2019 uppgick den godkända arealen till cirka 90 procentenheter, dvs cirka tio

procentenheter högre än vid senaste perioden. Högst andel godkända föryngringar under den senaste perioden uppvisar Norra Norrland med 87 procent godkända föryngringar. Därefter följer Södra Norrland och Götaland på 80 procent och Svealand med 74 procent.

Skogen påverkas av ett flertal olika skador. Barkborreskadorna är fortfarande på en onormal hög nivå trots att årets skador på totalt 2,4 miljoner skogskubikmeter är en tredjedel av toppnivåerna år 2020 och 2021. Under 2023 var älgbetesskadorna fortsatt höga enligt älgbetesinventeringen (Äbin) och i början av augusti 2023 drabbades Västerbottens läns inland hårt av stora stormfällningar på grund av fallvindar orsakade av stormen Hans.

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

Sammanfattningsvis finns behov av att rikta tillsynsinsatser mot flera av ovanstående områden. Vi ser en trend med minskande skador på kulturmiljöer, även om skadeandelen fortsatt ligger på drygt tio procent för kända lämningar. Återväxternas kvalitet har försämrats betydligt under de senaste åren. När det gäller skogsskador är behovet av tillsyn svår att förutsäga. Vi behöver vara beredda på att prioritera arbete kring skador av granbarkborre och storm beroende på vad som händer under 2025. En utökad beredskap för att arbeta med dessa frågor behövs. Mycket pekar på att vi behöver arbeta mer med hänsyn till naturmiljön och då är tillsyn en del av det arbetet. Det gäller både bevarande av höga naturvärden som beskrivs i utvärderingen av Levande skogar, fridlysta arter och hänsyn till mark och vatten för att exempelvis undvika att transporten av metylkvicksilver ökar. Till dessa bedömningar tillkommer också att EU visar allt större intresse för skogsfrågorna vilket troligen kommer att påverka både vårt skogsbruk och Skogsstyrelsens tillsyn i högre grad i framtiden.



## 3 Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen

### 3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

#### 3.1.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

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

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

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

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

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

#### 3.1.2 Tillsyn enligt växtskyddslagen

I dagsläget pågår ett arbete med att ersätta 6 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen med nya föreskrifter som meddelas med stöd av de nya bemyndigandena i växtskyddslagen (2022:725) samt växtskyddsförordningen (2022:795). De nya föreskrifterna beräknas träda i kraft under 2025.

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

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

### **3.1.3 Tillsyn enligt miljöbalken**

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

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

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

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

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

#### **3.1.3.1 Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden**

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

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

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

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

### 3.1.3.2 Tillsyn av biotopskyddsområden

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

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

## 3.2 Tidigare års tillsyn

Förbud eller förelägganden i ärenden om miljöhänsyn förekom knappt före 2010, men har därefter successivt ökat. År 2021 hade antalet förelägganden och förbud om miljöhänsyn ökat till 708 beslut enligt skogsvårdslagen och 168 beslut enligt miljöbalken. Sedan dess har ett trendbrott skett, då vi utifrån rättsutvecklingen inom artskydd kraftigt ökade antalet beslut enligt miljöbalken. Under 2023 fattades 257 beslut om hänsyn till natur- och kulturmiljö med stöd av skogsvårdslagen samtidigt som antalet beslut enligt miljöbalken ökade till 708. Det skrevs även elva beslut om hänsyn till rennäringens intressen år 2023.

### 3.2.1 Skogsvårdslagen

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

Den rättsutveckling som pågått under de senaste åren har gjort att vissa områden inom tillsyn, exempelvis hänsyn till fridlysta arter, behövt prioriteras före andra områden som till exempel återväxtarbetet. Samtidigt har Skogsstyrelsens resurser inte ökat för att möjliggöra för Skogsstyrelsen att hantera de ökade krav på handläggningen och tillsyn som rättsutvecklingen krävt, vilket har bidragit till än mer hårda prioriteringar. Ett arbetssätt som har förändrats är att det lite enklare arbetssättet med vägledningar har upphört och ersatts av mer resurskrävande formella beslut. Det är därigenom rimligt att antalet förelägganden om återväxtåtgärder minskat sedan 2010, vilket vi också ser i uppföljningen. Vi kan också se att antalet förelägganden om återväxtåtgärder varierat mellan olika år och under 2023 skrevs enbart 14 förelägganden. I statistiken ser vi också att tillsynsinsatserna avseende återväxtåtgärder har en nordlig tyngdpunkt i landet. Fram till 2018/2019 var trenden positiv när det gäller återväxtresultatet, vilket pekade på ett minskat behov av tillsyn. Under de senare åren har denna trend tyvärr ändrat riktning och återväxtresultatet blir återigen allt sämre, vilket tyder på att behoven av tillsyn återigen blir större.

Under senare år har granbarkborreproblemen varit stora i delar av landet, även om de minskat under det senaste året. Orsaken till angreppen är vanligtvis storm men kan även bero på andra orsaker, exempelvis torkstress. Kommunikation inför beslut om föreläggande om åtgärder mot skadliga insekter har förekommit i viss

omfattning och dessa bedöms ofta ha haft sådan effekt att det inte bedömts nödvändigt att gå vidare med föreläggande om åtgärder i det enskilda fallet.

### 3.2.2 Samråd 12:6 miljöbalken

Under 2023 kom 2 174 samrådsanmälningar in där anmälaren preciserat att åtgärden anmäls för samråd (i det är ej de anmälningar som inkom som en anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen inräknade). Därutöver tillkommer samtliga anmälningar om avverkning eftersom en anmälan eller en ansökan om avverkning även räknas som en anmälan om samråd enligt 12:6 miljöbalken.

En verksamhet eller en åtgärd som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken sex veckor innan åtgärden påbörjas. Om myndigheten inte har avgjort ärendet inom sexveckorsperioden får åtgärden påbörjas då sex veckor passerat, förutsatt att myndigheten inte meddelat något annat. Hur omfattande Skogsstyrelsens utredning är beror på det enskilda ärendets beskaffenhet. För vissa ärendet avslutas handläggningen snabbt medan det i andra ärenden krävs omfattande utredning inklusive exempelvis komplettering av uppgifter, besök i fält samt beslut om försiktighetsåtgärder.

#### 3.2.2.1 Artskydd

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

Övergången till att för fridlysta arter tillämpa enbart miljöbalken innebär att ett betydligt större ansvar än tidigare läggs på markägaren/verksamhetsutövaren. Det större ansvaret beror på miljöbalkens allmänna hänsynsregler som bland annat innehåller ett kunskapskrav. På grund av förändringen har handläggningen av dessa ärenden blivit omfattande under de senaste åren och antalet beslut har ökat från 150 beslut år 2018 till 577 beslut år 2023. Därtill tar hantering av inkomna synpunkter från enskilda personer eller från ideella föreningar samt yttranden i domstolsprocesser mycket tid i anspråk. När den ökade mängden synpunkter och överklaganden till domstol tar mer resurser i anspråk minskar möjligheterna att arbeta med egeninitierad tillsyn utifrån de behov som pekas ut i behovsutredningen och Skogsstyrelsens tillsyn blir allt mer reaktiv.

Det pågår ett arbete med att justera analysmodulen och hur urvalet genomförs för att så kvalitativt som möjligt fånga fridlysta arter. Dessutom pågår ett arbete med att utveckla Skogsstyrelsens arbete med systemtillsynen enligt miljöbalken. Artskyddet kommer fortsatt vara en fråga som kräver kompetensutveckling och resurser under de närmaste åren.

### 3.2.3 Natura 2000

De nordligaste länen dominerar i fråga om antalet Natura 2000-ärenden. Detta har sin förklaring i att de stora vattendragen med biflöden i den nordligaste delen av landet i stor utsträckning är utpekade Natura 2000-områden och att

skogsbruksåtgärder i anslutning till eller nära dessa riskerar att på ett betydande sätt påverka miljön.

Samtliga markägare som skickar in en anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen i närheten av ett Natura 2000-område får ett informationsbrev där reglerna kring Natura 2000 beskrivs och information om att kontakt kan behöva tas med länsstyrelsen. I vissa fall kan också Skogsstyrelsen förelägga om att tillstånd ska sökas hos länsstyrelsen. Vi kan i dagsläget inte särskilja dessa förelägganden från andra förelägganden enligt miljöbalken och har därför ingen statistik över hur många förelägganden som skrivits.

### 3.2.4 Tillsyn av biotopskydd

Högupplösta flygbilder används som ett verktyg i tillsynen. Lantmäteriet tillhandahåller nya flygbilder med olika tidsintervall i olika delar av landet. Största delen av landet har dock tillgång till nya bilder minst vartannat år. I de områden där det finns nya flygbilder för året kan biotopskyddsområden granskas med syfte att upptäcka om det kan ha skett en skadlig händelse i området. Under 2023 granskades 975 biotopskyddsområden, en minskning, beroende av minskade resurser, från 2022 då 3 355 områden granskades. De områden där man misstänker att det kan ha skett en skadlig åtgärd utreds därefter vidare.

Under 2020 till 2023 har 26 anmälningar om misstanke om brott mot biotopskyddsbestämmelserna skickats till polismyndigheten.

### 3.2.5 Avsyrningar av beslut

De avsyrningar som gjordes under 2023 visar att 91 procent av besluten om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen, beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och beslut enligt 26 kap. 9 § miljöbalken har följts helt.

Tabell 1. Avsyrningar av beslut om hänsyn 2022

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
<b>Region Nord</b>	91 %	7 %	2 %
<b>Region Mitt</b>	96 %	2 %	2 %
<b>Region Syd</b>	85 %	11 %	4 %
<b>Skogsstyrelsen</b>	91 %	6 %	3 %

De avsyrningar som gjordes under perioden 2014 till 2023 visar att beslut som gäller anläggning av ny skog följs i mindre utsträckning än beslut om miljöhänsyn, särskilt i norra Sverige. Andelen beslut om anläggning av ny skog som helt har följts uppgår i hela landet till 55 procent. Det är dock viktigt att betona att kravet på återväxt kan vara uppfyllt trots att föreläggandet inte helt har följts. Exempelvis kan plantering ha utförts utan föregående markberedning, och ändå lett till en godtagbar förnygring, trots att det i föreläggandet angetts att markberedning ska utföras.

Tabell 2. Avsyrningar av beslut om ny skog 2014 till 2023.

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
<b>Region Nord</b>	50 %	20 %	30 %
<b>Region Mitt</b>	63 %	25 %	12 %
<b>Region Syd</b>	67 %	15 %	18 %
<b>Skogsstyrelsen</b>	55 %	21 %	24 %

Under 2023 följdes även ett antal beslut om avverkning i fjällnära skog upp. Vid avsyrning av dessa beslut kontrollerades hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, eller vidtagna återväxtåtgärder. Enligt statistiken har nio procent av besluten inte följts, 22 procent följts delvis och 69 procent av besluten följts helt.

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

### 3.2.6 Måluppfyllelse 2022 års tillsynsplan

I 2023 års tillsynsplan prioriterade Skogsstyrelsen områden inom objektstillsynen i skogsvårdslagen och miljöbalken genom en styrning av urvalet för manuell handläggning och genom att ett antal aktiviteter pekades ut speciellt.

Utifrån behovsutredningen riktades urvalet för manuell handläggning under 2023 mot hänsynskrävande biotoper, vatten, kulturmiljövärden, arter och rennäring. Prioriterade områden inom objektstillsynen som preciserats med miniminivåer eller aktiviteter under 2023 var

- beslut om hänsyn till skyddszoner, mark och vatten, hänsynskrävande biotoper och kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken
- beslut om hänsyn till rennäringens intressen
- tillsyn av biotopskyddsområden
- avsyrningar av beslut (uppdelade i tre miniminivåer)

De utpekade miniminivåerna i tillsynsplanen som har uppnåtts 2023 är tillsyn av biotopskydd och avsyrning av beslut om återväxt och miljöhänsyn. När det gäller beslut om hänsyn samt avsyrning av beslut i fjällnära har däremot miniminivåerna inte uppnåtts. Det beror på att arbetet med artskydd och pågående rättsutveckling har trängt undan annan tillsyn. Exempelvis har Skogsstyrelsen en ambition att arbeta mer aktivt med rennäringens frågor, men har inte uppnått miniminivån på minst 19 beslut. Skogsstyrelsen fattade, under 2023, enbart totalt elva beslut enligt 31 § skogsvårdslagen i det område som berörs av rennäringens intressen. Det är en halvering jämfört med 2022.

Förutom miniminivåerna följer vi även de andra utpekade aktiviteterna i tillsynsplanen. Under 2023 har exempelvis 577 beslut kopplat till arter fattats och 46 anmälningar om misstanke om brott har skickats till polismyndigheten.

### **3.3 Regionernas och skogsavdelningens bedömning av behov av tillsyn**

Genom en enkätundersökning har Skogsstyrelsens regioner och skogsavdelning (skogsenheten och tillsynsenheten) haft möjlighet att bidra med sin bedömning av tillsynsbehovet till behovsutredningen. Regionernas och skogsavdelningens bedömning är att behovet av tillsyn är stort över hela landet när det gäller *hänsyn till arter*. Även när det gäller hänsynskrävande biotoper och skyddszoner är tillsynsbehovet stort, även om det för dessa områden finns större skillnader över landet. Stort behov av tillsyn finns enligt bedömningen även när det gäller *hänsyn till rennäringens intressen*. Något lägre behov av tillsyn, men fortfarande ett stort behov, finns när det gäller hänsyn till kulturmiljön, vid risk för ras, erosion och slamströmmar, körskador samt skogsbilväg, traktorväg och basväg.

Inom ett par områden sticker bedömningen av behovet ut inom en enskild region. Dit hör *ej uppnådd slutavverkningsålder* där behovet bedöms särskilt stort i region Nord.

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

Behov av tillsyn utifrån risk för:	Bedömning (Region Nord)	Bedömning (Region Mitt)	Bedömning (Region Syd)	Samlad bedömning (hela landet)
Bristande hänsyn till arter				
Bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper				
Bristande hänsyn genom otillräckliga skyddszoner				
Bristande hänsyn till kulturmiljön				
Bristande hänsyn till rennäringens intressen				
Bristande hänsyn till sociala värden				
Bristande hänsyn vid risk för ras, erosion och slamströmmar				
Bristande hänsyn för att undvika körskador				
Ej godkända föryngringar				
Ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder				
Överträdelse ransoneringsreglerna				
Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter				
Överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador				
Bristande hänsyn vid dikesrensning				
Bristande hänsyn vid anläggande av skogsbilväg, traktorväg och basväg				
Bristande hänsyn vid askåterföring eller skogsgödsling				
Bristande hänsyn vid stubbskörd				
Lagöverträdelse i bildade biotopskydd				



### 3.4 Samlad bedömning av behov av objektstillsyn 2025–2027

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

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

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

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

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

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

Behov av tillsyn utifrån risk för:	Bedömning (Region Nord)	Bedömning (Region Mitt)	Bedömning (Region Syd)	Samlad bedömning (hela landet)
Bristande hänsyn till arter				
Bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper				
Bristande hänsyn genom otillräckliga skyddszoner				
Bristande hänsyn till kulturmiljön				
Bristande hänsyn till rennäringens intressen				
Bristande hänsyn till sociala värden				
Bristande hänsyn vid risk för ras, erosion och slamströmmar				
Bristande hänsyn för att undvika körskador				
Ej godkända föryngringar				
Ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder				
Överträdelse ransoneringsreglerna				
Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter				
Överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador				
Bristande hänsyn vid dikesrensning				
Bristande hänsyn vid anläggande av skogsbilväg, traktorväg och basväg				
Bristande hänsyn vid askåterföring eller skogsgödsling				
Bristande hänsyn vid stubbskörd				
Lagöverträdelse i bildade biotopskydd				

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

- **Hänsyn till arter:** Regionerna och skogsavdelningen gör bedömningen att behovet av tillsyn är stort. Det underlag som finns i form av inventeringar och rapporter om hänsyn till naturmiljön ger också en bild av behovet av tillsyn av hänsyn till arter och utifrån underlaget finns ingen anledning att justera regionernas och avdelningens bedömning av tillsynsbehovet.
- **Hänsyn till hänsynskrävande biotoper och skydds-zoner:** Förutom regionens bedömning av tillsynsbehovet är inventeringen *Hänsynsuppföljning miljöhänsyn* och ett par olika rapporter underlag till den samlade bedömningen av tillsynsbehovet. Dessa underlag ger ingen annan bild av tillsynsbehovet än regionernas och skogsavdelningens bedömning och denna bedömning har därför inte justerats.
- **Bristande hänsyn till rennäringens intressen:** En rapport om staten som föregångare i hållbart skogsbruk bidrar, förutom regionernas och skogsavdelningens bedömning, till en samlad bedömning av tillsynsbehovet. Utifrån rapporten finns ingen anledning att justera den bedömning om sett stort behov av tillsyn som regionerna och skogsavdelningen gjort.
- **Hänsyn till kulturmiljöer:** Region Syd har i sin bedömning bedömt att behovet av tillsyn över hänsyn till kulturmiljöer är något större än det bedömda behovet i region Mitt och Nord. I hänsynsuppföljningen av kulturmiljöer ser vi däremot ingen sådan trend, utan inventeringen visar istället på större skador i region Nord. Vi sänker därför bedömningen av behovet av tillsyn i region Syd till samma nivå som i Region Mitt och höjer bedömningen av behovet i Nord till en något högre nivå än i Syd och Mitt.
- **Bristande hänsyn till risk för ras, erosion och slamströmmar:** Risken för ras, skred och slamströmmar varierar kraftigt lokalt och vi ser också att bedömningarna kring behov av tillsyn varierar kraftigt mellan olika distrikt. Det finns inga ytterligare underlag som kan användas för att bidra till en samlad bedömning av tillsynsbehovet och regionernas och skogsavdelningens bedömning ligger därför fast.
- **Bristande hänsyn för att undvika körskador:** En rapport om kvicksilvertransport bidrar, förutom regionernas och skogsavdelningens bedömning, till en samlad bedömning av tillsynsbehovet. Dessutom pekar vattenmyndigheternas åtgärdsprogram på vikten av tillsyn mot vattenförekomster som riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för vatten till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder. Utifrån rapporten finns ingen anledning att justera den bedömning som regionerna och skogsavdelningen gjort.

- **Ej godkända föryngringar:** Återväxtuppföljningen ger en bra bild av återväxternas kvalitet. Den visar på att utvecklingen har varit positiv sedan millennieskiftet, men att den positiva utvecklingen vände för några år sedan. Andelen föryngringsareal som bedömdes godkänd enligt skogsvårdslagen vid den senaste inventeringen var 80 procent, vilket är en minskning med fyra procentenheter sedan 2021/22. Den innebär att en femtedel av föryngringsarealen inte uppfyller skogsvårdslagens krav på föryngringar vid den senaste inventeringen. Utifrån inventeringsresultaten höjer vi regionernas bedömningar något för region Mitt och Syd.
- **Överträdelse av regler om angrepp av skadliga insekter och överträdelse av regler p.g.a. övriga skogsskador:** Rapporten om skogsskador bidrar till bedömningen av tillsynsbehovet när det gäller skogsskador, men ger ingen anledning att justera regionernas och skogsavdelningens bedömning av behovet.
- **Bristande hänsyn till sociala värden, ej uppnådd lägsta slutavverkningsålder, överträdelse av ransoneringsreglerna, lagöverträdelse i bildade biotopskydd, bristande hänsyn vid dikesrensning, bristande hänsyn vid anläggande av skogsbilväg, traktorväg och basväg, bristande hänsyn vid askåterföring eller skogsgödsling samt bristande hänsyn vid stubbskörd:** För dessa områden finns inga ytterligare underlag som kan användas för att bidra till en samlad bedömning av tillsynsbehovet och regionernas och skogsavdelningens bedömning ligger därför fast.

Det finns behov av tillsyn inom flertalet områden, men vi kan se att det största behovet enligt den samlade bedömningen finns inom bristande hänsyn till arter, bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper, bristande hänsyn genom otillräckliga skyddszoner och bristande hänsyn till rennäringens intressen. Behovet av tillsyn av återväxter bedöms inte vara lika stort, men samtidigt ser vi en starkt nedåtgående trend i återväxtresultatet. För att upprätthålla en acceptabel regelefterlevnad är tillsyn ett viktigt område med effekter både på den enskilda åtgärden som på andra liknande åtgärder. Det är därför viktigt att tillsyn genomförs inom ett flertal områden. Däremot behöver inte alla områden inkluderas i Skogsstyrelsens tillsyn under ett och samma år. Olika tillsynsområden kan prioriteras under olika tidsperioder och i olika omfattning beroende på behovet av tillsyn.

### 3.5 Uppskattat resursbehov 2025

Uppskattningarna kring resursbehovet i behovsutredningen har gjorts utifrån inventeringsresultat och bedömningar kring hur ofta lagöverträdelse sker (exempelvis ej tillräcklig skyddszon vid vattendrag). Resursbehovet för handläggning och objektstillsyn av enskilda ärenden bedöms vara betydligt högre än vad som under de senaste åren årligen lagts på handläggning och tillsyn. Störst resursbehov finns inom utredning av anmälningar. Den allsidiga utredningen som behöver göras varierar kraftigt i omfattning utifrån det specifika ärendets beskaffenhet. När en utförlig artskyddsutredning behöver initieras tar utredningen mycket resurser i anspråk. Beräkningar har gjorts för att bedöma resursbehovet

vid en hantering strikt utifrån vad rättsutvecklingen pekar på. Beräkningarna visar då på ett resursbehov flera gånger större än tillgängliga resurser. Även när vi utgår från det av regionerna bedömda behovet av tillsyn, genomförda inventeringar och utredningar är behovet betydligt högre än tillgängliga resurser. Förutom utredning av anmälningar ökar ständigt resursbehovet för hantering av överklagade ärenden, återförvisade ärenden och inkomna synpunkter samt begäran om tillsyn, då vi ser en ökande trend av antalet ärenden. När det gäller vissa delar av den egeninitierade tillsynen som till exempel tillsyn över föryngringar så har Skogsstyrelsen endast utövat tillsyn i mycket liten omfattning de senaste åren och resursbehovet är långt större.

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

## 4 Systemtillsyn enligt miljöbalken

### 4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

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

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

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

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

### 4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

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

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

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

Följande åtgärder och verksamheter är samrådspfiktiga enligt föreskrifterna:

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

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

### 4.3 Tidigare års tillsyn

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

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

Under 2019–2024 gjordes uppföljande tillsyn hos cirka 70 verksamhetsutövare, oftast digitalt. Därtill genomfördes kontroller hos drygt 20 verksamhetsutövare där det inte hade gjorts någon tillsyn tidigare. I några fall har dessutom återkontroller gjorts hos verksamhetsutövare som inte har kunnat redovisa tillräcklig dokumentation vid uppföljande tillsyn.

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

Under 2024 tillsynar Skogsstyrelsen 10 verksamhetsutövare. Anledningen till att antalet kontroller är relativt lågt är att myndigheten prioriterar att utveckla arbetssätten inom systemtillsyn. 2023 genomförde Skogsstyrelsen en förstudie som syftade till att undersöka och föreslå hur myndighetens systemtillsyn enligt miljöbalken kan utvecklas. Under 2024 har utvecklingsarbetet fortsatt genom att

den arbetsgrupp som arbetar med systemtillsyn inom Skogsstyrelsen förstärkts med tre representanter från regionerna. I arbetsgruppens uppdrag ingår precis som tidigare att genomföra kontroller hos skogliga verksamhetsutövare, men också att utveckla de arbetsätt och metoder som används vid tillsynen. Arbetet inkluderar även löpande dialog med andra delar av Skogsstyrelsens operativa tillsyn, liksom informationsspridning och kommunikation såväl externt som internt.

#### 4.4 Behov av tillsyn 2025–2027

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

Den operativa arbetsgruppen inom systemtillsyn består sedan maj 2024 av två medarbetare från tillsynsenheten som tillsammans utgör en halv årsarbetskraft, samt tre medarbetare från regionerna (en per region) som var och en utgör en halv årsarbetskraft. Fler personer på distrikt kan på sikt behöva kopplas in för att i begränsad omfattning exempelvis utföra fältarbete kopplat till systemtillsyn.

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

När Skogsstyrelsen inledde arbetet med systemtillsyn 2016 saknade många verksamhetsutövare ett fungerande system för egenkontroll enligt miljöbalken. Den tillsyn som genomförts sedan dess har medfört att ett stort antal verksamhetsutövare nu har utformat sådana system. Erfarenheter från den uppföljande tillsyn som har genomförts 2019–2024 visar att de flesta verksamhetsutövare som tillsynats tidigare nu har ett system för egenkontroll på plats. Det finns dock stora variationer i hur ändamålsenliga dessa system är, och i vilken grad de är tillräckliga för att leva upp till miljöbalkens krav. Bland annat förekommer det att verksamhetsutövarnas rutiner och riskbedömningar inte uppdateras regelbundet, inte följs fullt ut inom organisationen eller är alltför övergripande eller otydliga. Samtidigt visar den uppföljande tillsynen att det är många verksamhetsutövare som har förbättrat, eller håller på att förbättra, sina system för egenkontroll. På grund av den utveckling som skett kopplat till tillämpningen av miljöbalken i skogliga ärenden de senaste åren är det viktigt att Skogsstyrelsen fortsätter att utöva tillsyn riktad mot dessa aktörer. På så sätt kan de eventuella nya behov, frågeställningar och förutsättningar som uppstått sedan den senaste tillsynen fångas upp av myndigheten.



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

#### **4.5 Uppskattat resursbehov 2025**

Det finns en tydlig ambition att Skogsstyrelsens arbete med systemtillsyn enligt miljöbalken ska öka i omfattning de kommande åren. Arbeta pågår också för att utveckla verksamheten i den riktningen. I nuläget kan det konstateras att 30 tillsynsbesök bedöms ta cirka 100 dagar i anspråk med nuvarande arbetssätt. Om systemtillsynen ska öka i omfattning jämfört med tidigare, till exempel genom att antalet kontroller fördubblas de kommande tre åren, kommer 200 dagar att behöva läggas på kontroller. Därutöver krävs minst lika många dagar för utveckling av arbetssätt, planering och uppföljning, kommunikation och kompetensutveckling. Det innebär att arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken skulle ta drygt två årsarbetskrafter i anspråk. Beroende på vad det pågående utvecklingsarbetet och andra förändringar inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet i övrigt leder till kan behovet de närmaste åren dock komma att bli betydligt större.

## 5 Lagen om virkesmätning

### 5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

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

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

### 5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

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

Tillsynsområdena är följande.

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

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

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

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

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

Den som mäter virke ska anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år. Under 2024 har 110 företag hittills lämnat uppgifter om sin verksamhet till Skogsstyrelsen. Den totala volymen virke i anmälningarna är i samma storleksordning som den totala avverkade volymen i Sverige. Troligen finns det ändå ett flertal företag som mäter mindre mängder virke som inte har anmält sin verksamhet till Skogsstyrelsen.

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

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

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

### **5.3 Tidigare års tillsyn**

Under åren 2016–2024 har 120 tillsynsbesök gjorts på mätplatser där det mäts sågtimmer, massaved och skogsbränsle. Besöken har främst varit inriktade på revision av bestämmelserna i 10 § om mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet, kompetens och bestämmelserna i 16 och 17 §§ om egenkontroll för mätutrustning

och noggrannhet. Erfarenheterna från tillsynsbesöken visar att det krävs någon form av förbättringsåtgärd för nästan alla mätplatser som Skogsstyrelsen har besökt. Det finns därför behov av att fortsätta prioritera tillsynen av mätmetoder för primärt skogsbränsle. Under 2025 planeras 20 tillsynsbesök.

#### 5.4 Behov av tillsyn 2025–2027

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

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

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

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

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

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

Under 2025 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Det utvecklas ny teknik och nya mätmetoder för travmätning som bör omfattas av tillsynen under 2025.

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

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

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

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

**Tabell 7. Förslag till prioritering av tillsynsområden 2024–2026**

	2025	2026	2027
<b>Mätmetoder för primärt skogsbränsle</b>	x	x	x
<b>Mätmetoder timmer och massaved</b>		x	x
<b>Övriga stickprovskontroller och ny teknik</b>	x	x	x

## 5.5 Uppskattat resursbehov 2025

Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning beräknas ta cirka 500 dagar i anspråk per år. Att genomföra 60 tillsynsbesök per år med en genomsnittlig tidsåtgång på 7 dagar per tillsynsbesök blir 420 dagsverken per år under 2025–2027. Det behövs 100 dagar för övergripande arbete med bland annat registrering av anmälningar, kommunikation, upprätthållande av kompetens, och samverkan med Biometria. Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning tar således cirka 1,9 årsarbetskrafter i anspråk.

## 6 Timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter

### 6.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

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

Syftet med timmerförordningen är främst att förhindra import av produkter med träråvara från olaglig avverkning till EU. Timmerförordningen upphör att gälla när förordningen om avskogningsfria produkter börjar tillämpas. Timmerförordningen ska dock fortfarande tillämpas fram till årsskiftet 2027–2028 för produkter som är tillverkade av virke som har avverkats före den 29 juni 2023. Skogsstyrelsen kommer därför att fortsätta med kontroller enligt timmerförordningen under åren 2025–2027.

Förordningen för avskogningsfria produkter trädde i kraft den 29 juni 2023 och ska börja tillämpas den 30 december 2024 för stora och medelstora företag och den 29 juni 2025 för små företag. Förordningen ska förhindra handel med varor som bidrar till avskogning eller skogsförstörelse runt om i världen. Förordningen omfattar förutom trä även nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi och soja.

I förordningen för avskogningsfria produkter finns fastslagna kontrollfrekvenser. Skogsstyrelsen ska kontrollera 9 procent av kvantiteten och verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats i högriskländer, 3 procent av verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats i normalriskländer och 1 procent av verksamhetsutövarna som handlar med produkter som har producerats i lågriskländer. EU-kommissionen har ännu inte klassificerat länder i olika riskkategorier.

### 6.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Kontroller enligt förordningen om avskogningsfria produkter och timmerförordningen ska vara riskbaserade. Inför varje nytt kalenderår kommer Skogsstyrelsen att besluta vilka riskkriterier som ska gälla. Det kan vara olika riskkriterier för olika råvaror och olika typer av aktörer.

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

Skogsstyrelsen kontrollerar även handlare enligt timmerförordningen. Handlare är företag som säljer virke eller trävaror som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land. Enligt bestämmelserna i timmerförordningen ska handlare

spara uppgifter i fem år om vem de har köpt produkterna av och vem de har sålt till, förutsatt att de har sålt vidare till andra företag.

Ordinarie kontrollverksamhet enligt förordningen om avskogningsfria produkter kommer att påbörjas så snart svensk lagstiftning som kompletterar förordningen har trätt i kraft. Fram till dess kommer Skogsstyrelsen enbart att kunna genomföra begränsade kontroller. Svensk lagstiftning beräknas träda i kraft tidigast under våren 2026.

Kontroller kommer att göras hos företag som importerar, exporterar, producerar eller tillhandahåller produkter som omfattas av förordningen. Förordningen omfattar sju olika råvaror: nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä. För Skogsstyrelsen innebär det att helt nya varugrupper och branscher ska kontrolleras, vilket kan bli en utmaning eftersom ny kunskap krävs och erfarenhet behöver byggas upp.

Kontroller kommer att göras både hos företag som räknas som verksamhetsutövare och företag som räknas som handlare enligt förordningen. Verksamhetsutövare och stora handlare ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet. De ska också lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet i EU:s informationssystem Traces. Förklaringarna ska bland annat innehålla geolokalisering för var råvaran har producerats. Handlare som inte är stora ska spara information om vem de har köpt produkterna av och vem de har sålt produkterna till. De ska också spara referensnummer från inlämnade förklaringar om tillbörlig aktsamhet uppströms i leveranskedjan.

### **6.3 Tidigare års tillsyn**

Timmerförordningen har tillämpats i Sverige sedan 2014, och kontrollverksamhet har bedrivits i ungefär tio år. Fram till årsskiftet 2023–2024 hade 271 importörer, 19 virkesköpande företag och 37 handlare kontrollerats. Flera företag har fått förelägganden och vitesförelägganden vid konstaterade brister. Ett fåtal företag har även fått beslut om förbud att handla med vissa produkter.

### **6.4 Behov av tillsyn 2025–2027**

Det finns fortsatt behov av kontroller enligt timmerförordningen. Det förekommer påfallande ofta identifierade brister i företagens system för tillbörlig aktsamhet vid de uppföljande kontroller som har genomförts. Hos ett stort antal företag saknas antingen handlingar eller riskbedömningar, eller en kombination, där både insamlingen av handlingar och riskbedömning har brister. Från och med 2025 kommer vi dock bara kunna kontrollera företag som har produkter som är producerade av virke som har avverkats före den 29 juni 2023.

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

Det finns ett stort behov av kontroller enligt förordningen för avskogningsfria produkter när den svenska lagstiftningen har trätt i kraft. Det är många nya råvaror jämfört med timmerförordningen och därmed ett stort antal nya aktörer. Dessutom

finns de förordningsstyrda kontrollfrekvenserna att förhålla sig till. Det finns även ett stort behov av provtagning och analys av de råvaror och produkter som omfattas av förordningen.

Fram till att den svenska lagstiftningen träder i kraft kommer vi att fortsätta att arbeta med information till berörda företag samt samverka med andra myndigheter och organisationer i Sverige, med myndigheter i andra medlemsstater och med EU-kommissionen. Vi ser också ett stort behov av att göra begränsade kontroller hos verksamhetsutövare och handlare. Det är ett bra sätt att sprida information och öka kunskapen hos företagen om vilka krav som ställs på dem i förordningen om avskogningsfria produkter.

## **6.5 Uppskattat resursbehov 2025**

För 2025 uppskattas resursbehovet för närvarande för både timmerförordningen och förordningen för avskogningsfria produkter till ungefär tio årsarbetskrafter (exklusive kundtjänst), vilket inkluderar bland annat tillsynsspecialister, jurister, kommunikatörer och kundtjänstmedarbetare. Det finns behov av att inhämta kunskap för att kunna kontrollera de nya varor och branscher som omfattas av förordningen för avskogningsfria produkter. Utöver detta krävs IT-resurser för att utveckla ett handläggarstöd för kontrollerna som ska göras enligt förordningen för avskogningsfria produkter.

När den svenska lagstiftningen träder i kraft och den ordinarie kontrollverksamheten kommer i gång krävs mer resurser än 2025, eftersom Skogsstyrelsen då behöver uppfylla förordningens krav på kontrollfrekvenser.

Det finns också behov av resurser till provtagning och analys, främst spårelementsanalys och analys av stabila isotoper i syfte att kartlägga hur denna typ av verifiering fungerar i praktiken för andra produkter än träråvara. Dessutom behövs resurser till resor och hotellövernattningar, eftersom både de begränsade kontrollerna och de ordinarie kontrollerna enligt förordningen om avskogningsfria produkter främst kommer att göras på plats hos verksamhetsutövarna och handlarna.



## 7 Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

### 7.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

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

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

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

Enligt såväl EU-direktivet som OECD-schemat ska professionella aktörer vara registrerade hos den behöriga myndigheten. Vidare ska frökällor godkännas och registerföras av myndigheten. Skogsodlingsmaterial som saluförs måste komma från en godkänd frökälla och ha ett officiellt utfärdat stambrev. Tillsyn av regelefterlevnad ska genomföras hos aktörer som producerar och saluför skogsodlingsmaterial. Syftet är att kontrollera att skogsodlingsmaterialet är spårbart genom hela kedjan och att materialet har rätt genetisk identitet och kvalitet för den avsedda växtplatsen. Behovet av kontroll ökar eftersom skogsodlingsmaterialet i allt högre grad klimatanpassats vilket innebär mer förflyttning och ökad genetisk specialisering (tex resistensförädlade plantor). Ett viktigt syfte med gällande regelverk är att främja en harmoniserad inre marknad för skogsodlingsmaterial i EU. För att kontrollera den gemensamma marknaden finns krav på anmälan av leveranser av skogsodlingsmaterial till andra EU-länder.

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

### 7.2 Tidigare års tillsyn av regelefterlevnad

Åren 2020 till 2023 har Skogsstyrelsen genomfört ett tiotal tillsynsbesök per år. År 2024 beräknas ett lägre antal kontroller genomföras som en följd av oplanerad resursbrist. Sedan pandemin har arbetet med tillsyn via digitala verktyg utvecklats och utgör nu cirka hälften av kontrollerna.

### 7.3 Behov av utveckling av tillsyn 2025–2027

Skogsstyrelsen identifierar olika typer av avvikelser i sin tillsyn. Avvikelseerna är störst hos mindre aktörer men även hos större och väl etablerade aktörer ser vi

behov av ökad kunskap om gällande regler. De vanligaste avvikelserna gäller brister i märkning och dokumentation.

Bristande kunskap hos mindre aktörer förstärks av att de i högre grad är oregistrerade och därmed inte nås av riktade informationskampanjer eller omfattas av tillsyn. Skogsstyrelsens register över yrkesutövare bedöms i dagsläget vara ofullständigt. Många mindre aktörer utan egen produktion nås därför inte av tillsynen. Skogsstyrelsens tolkning av kraven om registrering av yrkesutövare behöver klargöras och kommuniceras.

Ett förslag till ny EU-förordning som ska ersätta dagens regler presenterades 2023. Förslaget genomgår under 2024 rådets och parlamentets beredning. Detta arbete är i skrivande stund inte avslutat och det är därför oklart om eller när nya regler börjar gälla, eller vilka förändringar som är att vänta. Om ny EU-lagstiftning kommer till stånd kommer svensk lagstiftning och föreskrifter att behöva ses över, och berörda myndigheter kommer att behöva utveckla nya arbetssätt. Det kommer också leda till behov av utökad extern information och kommunikation under införandeperioden.

Det finns ett behov av att se över avgiftsstrukturen, både utifrån kravet på kostnadstäckning och med tanke på ambitionen att få fler aktörer registrerade. Vi ser indikationer på att den befintliga avgiftsstrukturen kan fungera som en tröskel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Skogsstyrelsens kontroll har effekt, och att det är särskilt angeläget att mindre aktörer omfattas. Samtidigt krävs ett klargörande av exakt vilken typ av företag som ska vara registrerade. Väntade regelförändringar genererar också behov av ett mer fullständigt register av verksamhetsutövare för att säkerställa fungerande informationskanaler. Avgiftsstrukturen behöver ses över så att verksamhetens kostnadstäckning blir korrekt fördelad.

Utifrån nuvarande antal registrerade aktörer och verksamhetsplatser är utgångspunkten att cirka tio kontroller fortsatt behöver genomföras per år.

#### **7.4 Uppskattat resursbehov 2025**

Bedömningen är att tillsynen av produktion och handel med skogsodlingsmaterial kan klaras med de resurser denna verksamhet normalt har haft tillgång till under den senaste treårsperioden. Om de identifierade utvecklingsbehoven ska prioriterats under 2025–2027 bedöms resursbehovet öka.

## 8 Övriga medskick

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

### 8.1 Utveckling av och uppföljning inom tillsynsprocessen

#### 8.1.1 Utveckling

##### 8.1.1.1 Rättsutvecklingen påverkar

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

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

##### 8.1.1.2 Kompetensutveckling och arbetsmiljö

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

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

##### 8.1.1.3 Samordning och likriktning

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

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

### **8.1.2 Uppföljning**

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

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

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

## **8.2 Information**

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

## **8.3 Betydelsen av tillsyn**

I en rapport från Naturvårdsverket<sup>10</sup> beskrivs att effekterna av tillsyn kan delas upp i specifika och generella effekter. Den specifika refererar till effekten av en tillsynsåtgärd hos den verksamhetsutövare som utsätts för tillsynen och den generella refererar till den effekt som tillsyn riktad mot en verksamhetsutövare har på andra verksamhetsutövare, ofta inom samma bransch eller inom samma geografiska område. En slutsats som dras i rapporten är att tillsyn och tillsynsåtgärder ofta har både en specifik och en generell effekt. Tillsynen har en påverkan på den enskilde tillsynade verksamhetsutövarens miljöbeteende såväl som på andra verksamhetsutövare inom branschen eller regionen. En annan slutsats är att den generella effekten ofta är betydligt större än den specifika. Effekten på den enskilde tillsynade aktören är visserligen ofta större än effekten på enskilda ”övriga aktörer”, men gruppen ”övriga” innehåller fler aktörer.

Den generella effekten påverkas, på samma sätt som att den specifika, av mängden tillsynsärenden som en myndighet har möjlighet att agera i. Det finns då även en brytpunkt där antalet ärenden som myndigheten utövar tillsyn inom blir så litet att tillsynen inte längre ger någon generell effekt. Om Skogsstyrelsens tillsyn brister till följd av begränsade resurser innebär det att effekten av tillsyn minskar, både gällande den specifika och generella effekten och en risk finns att vi närmar

---

<sup>10</sup> Effekter av tillsyn, en litteraturstudie, Naturvårdsverket, Rapport 6870, 2019

oss brytpunkten där vi inte längre kan se en generell effekt. En annan konsekvens är att den upplevda rättssäkerheten för den enskilda markägaren och verksamhetsutövaren minskar när sannolikheten att träffas av vår tillsyn blir mycket litet och i det närmaste slumpartat.

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